



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

STELA FLORIANO AYRES

A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL – UE EM PERSPECTIVA: OS
CONTENCIOSOS NO ÂMBITO DA OMC COMO POTENCIAIS IMPASSES AO
SEU APROFUNDAMENTO

Florianópolis, 2014

STELA FLORIANO AYRES

**A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL – UE EM PERSPECTIVA: OS
CONTENCIOSOS NO ÂMBITO DA OMC COMO POTENCIAIS IMPASSES AO
SEU APROFUNDAMENTO**

**Monografia submetida ao Curso de
Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito
obrigatório para obtenção do grau
de Bacharelado.**

**Orientadora: Profa. Dra. Karine de
Souza Silva**

Florianópolis, 2014

STELA FLORIANO AYRES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL – UE EM PERSPECTIVA: OS
CONTENCIOSOS NO ÂMBITO DA OMC COMO POTENCIAIS IMPASSES AO
SEU APROFUNDAMENTO**

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota **DEZ** à acadêmica **Stela Floriano Ayres** na disciplina CNM 5420 –Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Profa. Karine de Souza Silva

Profa. Joana Stelzer

Prof. Jaime César Coelho

Dedicado à minha família, José Victor, Deise e Luna.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia é fruto de quatro anos e meio de estudos, dedicação e vivência na universidade, nos quais pude me aprofundar e me identificar com o campo de estudos que mais me fascina, as Relações Internacionais. Seria falso, no entanto, atribuir este trabalho exclusivamente à interação acadêmica. Além dos temas que mais me interessam, essa monografia é constituída de admiração por muitos dos professores com os quais tive o privilégio de aprender, de amizades que me acompanharam, por toda ou alguma parte da graduação, e das experiências que estudar em uma universidade boa te oferecem.

Nesse sentido, começo agradecendo aos que são a base da minha vida, independente da fase em que ela está, minha família. Agradeço ao meu pai José Victor, à minha mãe Deise e à minha irmã Luna por estarem, incondicionalmente, sempre ao meu lado! Agradeço por apoiarem meus sonhos, ajudar-me a realiza-los e vive-los comigo. Eu amo vocês.

À professora, orientadora, amiga e companheira Karine de Souza Silva, agradeço imensamente por ter compartilhado seu tempo e conhecimento comigo, de maneira tão próxima e tão profissional. Sem dúvida professora, você esteve presente nos momentos e decisões mais cruciais da minha vida acadêmica e pessoal, seja orientando a minha monografia seja aconselhando-se sobre o intercâmbio.

Agradeço aos amigos que conheci durante a universidade pela companhia e competência que contribuíram para realizarmos eventos de excelência, como o ENERI, as semanas acadêmicas e simulações de OIs: essas experiências fizeram toda a diferença na minha formação profissional e pessoal.

Em especial, Cecília Campos, Camila Tirolli (*rommie forever*), Laís Smeha, Raissa Ribeiro, Priscila Gemelli, Nalu Riet, Gabriella Vaz, minhas “*rycas e phynas*” amigas, que compartilharam comigo os melhores momentos da universidade: hoje eu sou um pouco de cada uma de vocês. Ao Vítor Magalhães o meu muito obrigada por toda a amizade e colaboração para realização deste trabalho.

Ao melhor vizinho de todos e meu melhor amigo, Roddy Romero: você me apresentou um mundo chamado *Couchsurfing* que mudou completamente a minha maneira de lidar com as pessoas, viajar, conviver, compartilhar. Agradeço de coração pela amizade sincera e confiável.

Agradeço, também, as “velhas amizadas”, em especial a da minha amiga Thaís Trevisan, por sempre estar comigo. Sou muito feliz por nossa amizade ter se estreitado tanto durante o esse tempo na Ilha da Magia.

Agradeço aos demais professores, cujo empenho e profissionalismo influenciaram decisivamente a minha experiência como graduanda. Agradeço também aos funcionários e técnicos da Universidade Federal de Santa Catarina que tornaram possíveis a realização de tantos eventos e atividades que agregaram muito à minha formação.

Por fim agradeço a todos que de alguma maneira passaram pela minha vida durante esses anos vivendo em Florianópolis, deixando um pouco de si e levando um pouco de mim, pois contribuíram para a pessoa que sou hoje.

Sinceramente, esses últimos quatro anos e meio foram sensacionais!

We may have all come on different ships, but we're in the same boat now.

Marthin Luther King

RESUMO

O tema da pesquisa concentra-se no estudo das relações Brasil – União Europeia (UE) sob o ponto de vista da Parceria Estratégica e dos contenciosos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ancorada pelo método indutivo e com procedimento exploratório, a pesquisa tem como objetivo investigar qual seria a relação entre as questões tratadas na OMC e aprofundamento da Parceria Estratégica Brasil – UE. Dessa forma, a presente monografia encontra-se situada no campo de estudos de cooperação e integração internacionais, relativizada por discussões acerca das relações comerciais, econômicas e políticas entre Brasil e UE. O estudo é dividido em três capítulos que pretendem fomentar a discussão a respeito dos três objetivos específicos desta pesquisa, sendo eles: a) contextualizar historicamente sob a perspectiva da teoria da interdependência, as relações comerciais entre Brasil e UE – até seu tratamento no foro multilateral da OMC – como central no diálogo político entre as partes; b) apresentar o conceito, as motivações, e o funcionamento da Parceria Estratégica; c) avaliar se as questões travadas no âmbito da OMC exercem influência no aprofundamento da cooperação bilateral. O presente trabalho caracteriza-se por seu pioneirismo na tentativa de se verificar correlações entre dois diferentes foros institucionais no contexto de um sistema internacional interpolar. Portanto, essa monografia pretende contribuir para o aprofundamento das pesquisas a respeito da parceria estratégica Brasil – UE, através de uma perspectiva do comércio multilateral.

PALAVRAS-CHAVE: Parceria Estratégica Brasil – UE; Instituições Internacionais; Cooperação Internacional; OMC; relações comerciais.

ABSTRACT

The present research focuses on the relationships between Brazil and the European Union (EU) from the point of view of the Strategic Partnership and the disputes within the World Trade Organisation (WTO). Based on the inductive method and following an exploratory procedure, the research seeks to investigate what would be the relationship among the issues addressed within the WTO and the deepening of the Strategic Partnership Brazil - EU. In doing so, this monography finds itself in the field of cooperation and international integration studies, discussing trade/commercial, economic and political according to the theory of interdependence, trade relationships held between Brazil and the EU - up until its adresemment at WTO's multilateral forum - as being central to the political dialogue among the two parties; b) to present the concept, the motivations and the functioning of the Strategic Partnership relationships among Brazil and EU. The study is structured in three chapters that aim to foster the discussion around the three specific objectives of this research, which are: a) to contextualize historically; c) to assess if the issues discussed in the WTO exert an influence on the deepening of the bilateral cooperation. The present work characterizes itself for being a pionner in the attempt to observe existing correlations among two different institutional forums in the context of an international interpolar system. Therefore, this monography intends to contribute to the development researches that regard to the strategic partnership Brazil - EU, through the perspective of multilateral trade.

KEYWORDS: Strategic Partnership Brazil - EU; International Institutions; International Cooperation; WTO; Trade Relationships.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	África, Caribe e Pacífico
ALA	América Latina e Ásia
ALC	América Latina e Caribe
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BEI	Banco Europeu de Investimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CNI	Conselho Nacional da Indústria
CSP	Country Strategic Paper
DS	Dispute Settlement
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Associação de Livre Comércio da América do Norte
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	Política Agrícola Comum
PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa na África
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
SMC	Sistema Multilateral de Comércio
SPG	Sistema Geral de Preferências
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UE	União Europeia
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. AS RELAÇÕES ECONÔMICAS E COMERCIAIS BRASIL – UE E AS DISPUTAS NA OMC EM UM SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO.....	16
1.1. Considerações preliminares	16
1.2. Contextualização: Sistema Internacional em transição	16
1.3. O histórico das relações econômica e comerciais UE – Brasil	21
1.4. As relações Brasil-UE no âmbito da OMC.....	33
1.4.1. Impasses no Mercosul e na Rodada Doha: alternativa bilateral?	41
2. A PARCERIA ESTRATÉGICA BILATERAL BRASIL – UE.....	46
2.1. Considerações preliminares	46
2.2. As perspectivas sobre parcerias estratégicas	46
2.2.1. A concepção europeia	47
2.2.2. A concepção brasileira.....	50
2.3. As motivações para uma abordagem bilateral	53
2.4. Aprofundamento e escopo comercial da Parceria Estratégica Bilateral Brasil – UE.....	58
2.4.1. As reuniões de Cúpula Brasil – UE.....	61
3. A PARCERIA ESTRATÉGICA E AS QUESTÕES COMERCIAIS NA OMC.....	70
3.1. Considerações preliminares	70
3.2. O contencioso DS472: motivações, justificativas e a repercussão sobre a parceria estratégica.	71
3.3. Seriam as questões comerciais na OMC obstáculo ou motivação ao aprofundamento da parceria estratégica?	80
3.3.1. A perspectiva político-institucional.....	81
3.3.2. A perspectiva histórico-econômica	85
3.3.3. A perspectiva sistêmica	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

A Parceria Estratégica Brasil – União Europeia (UE) foi oficialmente estabelecida durante a primeira reunião de Cúpula, realizada em Lisboa, em 04 de julho de 2007, com o intuito de se aprofundar o diálogo político e reforçar a cooperação em dezenas de setores temáticos, nos quais há interesse mútuo. A partir deste momento foi instalado um mecanismo de reuniões de Cúpulas anuais entre Presidente da República e a Tróica da UE, e entre os respectivos grupos de trabalho, realizadas até o presente.

A iniciativa da Comissão Europeia em propor o adensamento de laços com o Brasil alinha-se às diretrizes da Estratégia de Europa de Segurança (ESS) de 2003. O documento confirmou o compromisso da UE com a promoção de multilateralismo e, pela primeira vez, apresentou uma série de ameaças e desafios que confrontam o bloco europeu num cenário internacional em trânsito (e imprevisível), marcado pela interdependência e a multipolaridade crescentes. A ideia de que um país, ou bloco, sozinho não seria capaz de abordar os complexos desafios globais – crises econômicas, mudança climática, cumprimento dos direitos humanos, narcotráfico – apontaram o aprofundamento da cooperação com os grandes *global players* como um instrumento estratégico para se garantir o multilateralismo efetivo.

Nesse contexto, o protagonismo internacional do Brasil nos principais foros multilaterais, sua capacidade de articular coalizões assimétricas e influenciar as negociações, notoriamente no âmbito da Organização Mundial do Comércio, fizeram com que o país passasse a ser visto como um potencial sócio-estratégico pelos setores comunitários. Para o gigante latino-americano, a proposta demonstrava o reconhecimento da UE e contribuía para relevância do perfil internacional do país, que tem como norteador histórico de sua política internacional, a ambição de tornar-se uma potência global.

A Parceria Estratégica, portanto, pretende-se um instrumento de abordagem bilateral com alcances globais, o que invariavelmente gera tensão em alguns pontos críticos, nos quais os interesses se divergem quase irreconciliavelmente. No início deste ano, 2014, a VII Cúpula foi temporariamente suspensa em função da não confirmação da presidente Dilma Rousseff para a reunião anual. A justificativa oficial do Itamaraty alegava incompatibilidade de agendas, enquanto as mídias nacionais, incluindo instituições apoiadas pela UE, afirmavam que o real motivo seria outro. Na verdade, a presidenta haveria se recusado a participar da VII Cúpula demonstrando sua

insatisfação com a UE, que em dezembro de 2013, iniciou um processo de solução de controvérsias (DS472) contra o Brasil, questionando – entre outros – as regras da Zona Franca de Manaus e medidas fiscais discriminatórias, especialmente, no setor automotivo.

A possibilidade de correlação entre os dois eventos provocou muitas inquietações que serviram de base para a elaboração desta monografia, cuja pergunta-problema norteadora e objetivo geral se traduzem da seguinte forma: “Seriam os impasses comerciais na OMC um obstáculo ao aprofundamento da Parceria Estratégica Brasil-UE”? Aventa-se a hipótese de que as divergências no âmbito da OMC podem representar um obstáculo à institucionalidade da parceria, ao mesmo tempo em que, também, motivariam um diálogo mais profícuo concernente aos temas comerciais, ponto mais conflitivo de cooperação. Os objetivos específicos, que alavancam as informações necessárias para se responder a essa pergunta, estão consubstanciados em três capítulos de pesquisa, a saber:

O primeiro capítulo objetiva apresentar a relevância dos temas econômicos e comerciais, e suas intrínsecas divergências, nas relações entre Brasil e UE desde o princípio, até a institucionalização multilateral comércio, sob o escopo da OMC. Uma contextualização teórica é feita no primeiro tópico com o propósito de indicar as bases de raciocínio deste trabalho e o momento, sistêmico-estrutural, no qual efetivamente se desenvolverá o debate central da pesquisa. A partir do histórico das interações comerciais e econômicas entre os atores, são apresentados os contenciosos entre Brasil e UE, quando se verificam padrões de disputas e intersecções temáticas com os temas birregionais (Mercosul-UE) e multilaterais (Rodada Doha). É importante observar que, seguindo a ordem cronológica dos fatos, a Parceria Estratégica, ainda que citada, não é descrita no primeiro capítulo.

O segundo capítulo é dedicado inteiramente ao estudo detalhado da Parceria Estratégica Bilateral Brasil-UE. Analisam-se as perspectivas às quais seu significado remete, em cada lado do Atlântico; as motivações de ambos os atores para o seu estabelecimento; e o escopo dos temas abordados, conferindo-se especial atenção aos temas comerciais e econômicos. Destaca-se aqui que, de maneira alguma, a agenda estratégica deva ser monopolizada pelos temas econômicos e comerciais. Pelo contrário, sugere-se que a grande referência da parceria estratégica ampla é a possibilidade do diálogo em alto nível de questões ambientais, direitos humanos e segurança que se colocam como desafios comuns à sociedade internacional. Apenas é notado que, apesar de

constar como um dos temas de aprofundamento de entendimento, as questões econômicas e comerciais foram superficialmente abordadas até a VII Cúpula.

Em seguida, no terceiro capítulo, é apresentado o caso da DS472, detalhando-se as condicionantes jurídicas motivadoras dos questionamentos da UE bem como as que sustentam os argumentos do Brasil, e sua repercussão. Os elementos expostos acerca do caso subsidiam a análise final, que verifica se as questões comerciais na OMC apresentam-se como um obstáculo ou motivação para o aprofundamento da parceria. Para isso, a análise é estruturada em três perspectivas – política-institucional, histórico-econômica, e sistêmica (pela qual se relativizará as regras do sistema multilateral de comércio e os objetivos de desenvolvimento).

Esse estudo é situado, portanto, dentro do âmbito da cooperação internacional e seus temas correlatos, centrando-se no tema da parceria estratégica Brasil – UE e sua interação com as questões da OMC. Dada a interdisciplinaridade do assunto, o trabalho também dialoga com a pesquisa nos campos de Política Externa, Política Internacional, Economia Internacional e Direito Econômico Internacional.

Ancorada pelo método indutivo-exploratório, a pesquisa utiliza os métodos de procedimento histórico e monográfico para o levantamento de dados. A teoria base utilizada neste trabalho é a da interdependência complexa, originalmente apresentada por Robert Keohane e Joseph Nye. Para o estudo da União Europeia foram utilizados livros e artigos de professores e pesquisadores especialistas na área, como Karine de Souza Silva, Ana Iglesias, Elena Lazarou, Susanne Gratius, Giovanni Grevi e Thomas Renard. Nas áreas de Política Externa e Política Internacional foram utilizados textos e livros de Antônio Carlos Lessa e Henrique Altemani de Oliveira, Alcides Costa Vaz e Daniel Fledes. No campo de Economia Internacional e Direito Econômico as obras de base foram de Vera Thorstensen, Weber Barral e Joana Stelzer. Para a elaboração desta monografia foram utilizadas obras de origem estrangeira, cuja tradução, em caráter não-oficial, é de responsabilidade do autor.

A pesquisa justifica-se pela atualidade e pertinência do tema para a Política Externa brasileira, bem como para o estudo da cooperação internacional interdependente e multipolar. Além disso, a parceria estratégica Brasil-UE figura-se como um projeto de cooperação novo e em construção. Sendo assim, seu alcance e potencialidades ainda possuem um amplo campo de investigação exploratória, na medida em que faz interface com debates importantes das Relações Internacionais, quais sejam: as dificuldades da cooperação; a manipulação de poder; o

desenvolvimento das nações emergentes frente às regras internacionais de comércio. Dessa forma, a relevância dessa pesquisa repousa sobre sua atualidade e pioneirismo na tentativa de se verificar a hipótese de uma correlação, positiva ou negativa, entre os processos de duas entidades distintas de cooperação, uma bilateral e a outra multilateral.

Por fim, esta investigação dará suporte aos estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas sobre Integração Regional, Paz e Segurança Internacional (Eirené), vinculado ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

1. AS RELAÇÕES ECONÔMICAS E COMERCIAIS BRASIL – UE E AS DISPUTAS NA OMC EM UM SISTEMA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO

1.1. Considerações preliminares

O primeiro capítulo deste estudo avaliará a cronologia das relações econômicas e comerciais entre Brasil e União Europeia, e a posterior institucionalização de suas desavenças pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). O objetivo é estabelecer um paralelo histórico entre a centralidade da dimensão do comércio como um elemento controverso nas relações entre Brasil e União Europeia, que permita a observância introdutória dos padrões de comércio e dos desafios à cooperação enfrentados tanto pelo Brasil, quanto pela UE frente às questões do Sistema Multilateral de Comércio (SMC): contenciosos na OMC, Acordos Comerciais Regionais e a Rodada de Doha.

Uma contextualização teórica será feita no primeiro tópico com o propósito de indicar as bases de raciocínio deste trabalho e o momento, sistêmico-estrutural, no qual efetivamente se desenvolverá o debate central da pesquisa, seja ele a verificação dos contenciosos na OMC como potenciais obstáculos ao aprofundamento da Parceria Estratégica. A teoria base apresentada será a da interdependência complexa, cujos elementos de transnacionalidade, elevação de temas *soft* na agenda internacional dos Estados – e os *linkages* entre eles – e a relevância das normas e regras na distribuição do poder no cenário internacional, balizarão os argumentos ao longo de todo o trabalho.

1.2. Contextualização: Sistema Internacional em transição

O sistema internacional tem passado por constates transformações em sua estrutura desde os Tratados de Westfália (1648)¹, cuja assinatura, em 1648, marcou a construção da nova ordem europeia moderna, pautada no pragmatismo da “razão de Estados” e do interesse nacional sobrepondo-se aos princípios religiosos medievais da Igreja (CARNEIRO, 2007, p 164). O sistema westfaliano concebeu o Estado como único protagonista e instituição histórica central da política mundial, caracterização do sistema interestatal clássico que predominou até o século XX².

Sobre esse tema, Joseph Nye e Robert Keohane (1971) fizeram uma importante distinção entre o paradigma “estadocêntrico” e outro da “política mundial”, delimitando o primeiro à “interação entre Estados” e o segundo às “relações internacionais”, ressaltando-se o importante destaque dos atores não governamentais. Como avaliam Jackson e Sorensen (2007, p 179), a importância de tal raciocínio é a constatação de que o sistema internacional está em transformação, de um sistema estatal para um político transnacional.

A premissa das relações transnacionais, definidas como “interações entre fronteiras, não controladas pelo Estado” (KEOHANE; NYE, 2002), apresenta-se como base da teoria da interdependência complexa, que surge na década de 1970 como uma proposta mais adequada para se explicar o crescente fenômeno do surgimento de novos atores transnacionais – fluxos de pessoas, capitais, bens – e sua influência decisiva no processo de decisão dos Estados (KEOHANE; NYE, 2002)³. Uma vez descentralizadas as interações entre os Estados, devido à multiplicidade de conexões entre diferentes agentes e entidades motivados pela perseguição de seus próprios interesses, aumenta-se a sensibilidade e a vulnerabilidade⁴ das sociedades entre si. A consequência desse processo é a alteração, no plano externo, das relações entre governos, e a necessidade de se adequar as políticas governamentais, no plano interno (KEOHANE; NYE, idem).

¹ Os Tratados de Westfália, colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos, a última e talvez mais destrutiva guerra religiosa promovida pelos Estados modernos absolutistas nascidos no século XV. Ler mais em CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta Anos. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). História das Guerras, São Paulo: Contexto, 2007.

² O sistema interestatal clássico conforma-se pela ótica da teoria realista, cujas as premissas consideram: os Estados soberanos atores únicos no sistema internacional anárquico; o caráter imutável e de permanente desconfiança, constrange os Estados agirem sob o princípio da auto-ajuda (não podendo contar com outros) para garantirem objetivo primordial de sobrevivência, ou seja, preservarem sua segurança (considerada um bem de soma zero); nesse contexto, o poder é o recurso que capacita ao Estado influenciar as relações internacionais para alcançar seu interesse, e mensura-se, sobre tudo, em sua força militar. Explicação baseia-se no livro: NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

³ O objetivo dos autores não era o substituir uma explicação (realismo) pela outra (interdependência complexa), mas conferir um enfoque multidimensional à política internacional (KEOHANE; NYE, 1971)

⁴ A sensibilidade mede a rapidez e a importância das mudanças e custos para um país a partir das mudanças em outro país, já a vulnerabilidade é a capacidade relativa de mudar as próprias políticas para se adaptar às mudanças em outro país (KEOHANE; NYE, 2002).

A interdependência complexa⁵ teorizada por Nye e Keohane (2002) destaca três características básicas: 1. Os múltiplos canais de conexão entre as sociedades, classificados como interestatais, transnacionais e transgovernamentais, os quais constituem “links” entre o âmbito doméstico e o internacional e amplificam a sensibilidade das políticas entre os países; 2. A ausência de hierarquia em uma agenda internacional pluralista, constituída por diferentes áreas temáticas (*issue-areas*); 3. O esvaecimento da centralidade da força militar (defendido pelos realistas) em questões em que a interdependência complexa prevalece, devido ao aumento do custo relativo em empregá-las. O grande impacto do declínio do uso da força, no cenário internacional, é que os temas *soft* (meio ambiente, direitos humanos, tráfico de drogas) passam a ter uma importância mais equivalente, e a distribuição de poder dentro de cada área se torna mais importante. (KEOHANE; NYE, 2002, p 26)⁶.

Sendo assim, a dimensão e o conceito de poder também ganham novo significado. Segundo Keohane e Nye (2002) existiriam dois tipos de poder: o *hard power* e o *soft power*. O primeiro utiliza-se da ameaça do uso da força, ou mesmo econômica, para compelir outros atores a agirem de uma maneira que eles não o fariam. Em um sistema interdependente, no entanto, o uso do *soft power* seria mais oportuno, já que caracteriza-se pela habilidade de um ator convencer e influenciar outros a fazerem o que ele deseja. Nesse sentido, o poder passa a ser mensurado não mais em recursos, mas na capacidade em se controlar resultados políticos.

Os autores ressaltam que esse modelo ideal de interdependência complexa se aplicaria apenas a algumas regiões do globo, principalmente entre países industrializados. O fim da Guerra Fria, a integração de regiões (antes dominadas pelo socialismo) ao capitalismo mundial e, a globalização da cultura norte-americana no início da década de 1990, marcaram a expansão das redes de interdependência a distâncias multicontinentais e o adensamento dos múltiplos canais de conexão – consequência direta da proliferação de atores transnacionais devido à redução dos custos de comunicação decorrentes da revolução tecnológica (KEOHANE; NYE, 2002). Tais características dessa nova realidade de mundo conformam o conceito de globalismo, identificado como um termo mais apropriado à expansão (globalização) ou contração (deglobalização) dos

⁵ A interdependência é essencialmente definida como dependência mútua por configurar “situações de efeito recíproco entre Estados ou atores de diferentes Estados” (KEOHANE; NYE, 2002, p 193).

⁶ Contudo, a força militar permanece bastante relevante nas relações dos governos interdependentes com governos fora desse entorno (KEOHANE; NYE, idem).

processos de interdependência (KEOHANE; NYE, 2002, p 225). Assim, segundo os autores, a globalização contemporânea é composta por quatro dimensões – econômica, militar, social e ambiental – todas com implicações políticas.

Notoriamente, os anos subsequentes evidenciaram a aceleração sem precedentes dos processos de globalização que se sobrepõe às estruturas estatais e alteram as estratégias internacionais dos Estados, incentivando-se a buscar meios de regular os efeitos da interdependência, isto é, “governar a globalização”⁷. Assim, a cooperação regional com o objetivo de aumentar a eficácia política, a cooperação multilateral, formando regimes internacionais e a cooperação entre atores não estatais configuram-se como formas de governança (KEOHANE; NYE, 2002, p 254). De fato, durante a década de 1990, assiste-se à criação, e revitalização, de organizações internacionais e de acordos de integração no sentido de institucionalizar a cooperação em diferentes níveis (SILVA, 2013, p 27).

Segundo Andrea Hoffman e Monica Herz (2004, p 15), as organizações internacionais “são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional, pois garantem, em certa medida, uma *governança global* (normas, leis, regras, procedimentos para a resolução de conflitos, ajuda humanitária, uso da força militar, ...)”. As autoras afirmam que a cooperação pode ser conduzida em diversos graus de institucionalização. No caso da cooperação funcional, isto é, cooperação em uma área temática específica, a organização funcional representa o maior grau de institucionalização, podendo ter abrangência universal, ou apenas regional. A Organização Mundial do Comércio (OMC), é a organização referencial do regime de comércio internacional, por exemplo (HERZ; HOFFMAN, 2004, p 135).

De acordo com a teoria institucionalista, a complexidade das situações que envolvem muitos Estados potencializa o papel das organizações internacionais como mitigadoras das desconfianças entre os envolvidos em conflitos distributivos (KEOHANE; MARTIN, 1995, p 46). Além disso, considerando a multidisciplinaridade de temas imperfeitamente vinculados e as coalizões entre atores transnacionais e transgovernamentais, as instituições internacionais desempenham uma função estratégica na barganha política, ao configurarem-se como foros para

⁷ Keohane e Nye (2002) avaliam que os efeitos da interdependência complexa, principalmente por seu caráter assimétrico, são imprevisíveis dada a sua natureza multidimensional e multifacetada.

definição da agenda internacional, catalizadores de coalizões e arenas para iniciativas políticas e *linkage*⁸ para os países mais fracos (KEOHANE; NYE, 2002).

Já os movimentos integracionistas e as tentativas de se implantar políticas industriais e alfandegárias comuns são contemplados no surgimento de regionalismos, diferenciados entre fechado e aberto. O primeiro sustenta a preservação dos valores internos, sendo a intenção superar a competição externa pela proteção das dinâmicas políticas e econômicas locais (MITTELMAN, 1997, p. 255), ou seja, fundamentam o protecionismo – pois são motivados pela “busca de uma maior proteção com relação aos efeitos da globalização econômica” (SILVA, 2013, p. 31). Já o segundo, nas palavras de Hoffman e Herz (2004, p. 175), o regionalismo aberto “[...] é visto como etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, e não como um fim em si mesmo”. Como explica Karine de Souza Silva (2013, p. 31), ele promove a liberalização e trocas comerciais entre blocos, complementando o regime propugnado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

O exemplo mais complexo e avançado de regionalismo é o da União Europeia, que distingue-se pelo profundo nível de integração e transferência de parcelas de soberania dos Estados-Membros para as Instituições supranacionais (SILVA, 2013, p. 28). A primeira fase de integração europeia, iniciada no contexto da Guerra Fria, desenvolve-se sob a perspectiva do regionalismo fechado, ao passo que a segunda fase, situada no enredo dos processos de globalização, adquire características do regionalismo aberto (SILVA, *idem*). Nesse mesmo cenário, surgem alguns dos principais modelos de integração regional contemporâneos: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1990, cujos signatários são Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela (que adere ao bloco em 2006), e a Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), constituída por Estados Unidos da América (EUA), Canadá e México.

A partir da primeira década do século XXI, Cooper e Flesmes (2013, p. 943) chamam atenção para o privilégio da dimensão econômica de poder e níveis mais elaborados de institucionalização, nomeadamente no papel central da OMC, como fatores determinantes para o destaque de um grupo de países emergentes como influentes na transição da ordem internacional: os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Especialmente em relação à China, Brasil e Índia, os autores enfatizam os grandes ganhos em influência internacional por meio de suas redes de poder (*network*

⁸ As estratégias de *linkage* compreendem uma rede de interconexão entre os países, onde as políticas de uma área interferem nas políticas de outra área (KEOHANE; NYE, 2002).

powers), conduzindo a uma nova e informal configuração de multipolaridade, da qual essas potências emergentes são as maiores beneficiadas (COOPER; FLEMES, 2013, p 949).

De acordo com Mônica Hirst, Maria Regina Lima e Leticia Pinheiro (2010, p. 8) esse novo tipo de multilateralismo informal, que se diferencia do tradicional por não ser constitucional e universal, “vem sendo acompanhado por iniciativas, tanto dos EUA, quanto da União Europeia, de constituição de ‘parcerias estratégicas’ com países emergentes sugerindo uma tendência em curso de cooptação pelas potências destes mesmos emergentes”.

É assim que a retrospectiva conjuntural da atual ordem internacional interpolar⁹ (interdependente e multipolar) converge no tema de pesquisa deste trabalho, o qual pretende verificar se os impasses e contenciosos no âmbito da OMC representam um obstáculo para o aprofundamento da parceria estratégica entre Brasil e UE. Por uma questão de coerência histórica, o estudo se iniciará com a evolução cronológica das relações econômicas e comerciais entre os dois atores, que precedem em 35 anos à criação da OMC (1995). A finalidade é demonstrar a centralidade dessa dimensão das relações internacionais nos contatos entre Brasília e Bruxelas.

1.3. O histórico das relações econômica e comerciais UE – Brasil

As transações econômicas e comerciais externas de um Estado compreendem apenas uma das inúmeras dimensões de suas relações internacionais. Paulo Roberto de Almeida (2007, p. 60) define, conceitualmente, as relações econômicas internacionais como “fluxos que se estabelecem entre as economias nacionais, atuando de forma interdependente no plano mundial, ainda que cada uma delas busque realizar seu interesse exclusivo”. Ainda segundo o autor, o comércio internacional, os movimentos de capitais – puramente financeiros ou investimento direto -, a migração internacional (isto é, mão-de-obra), e os intercâmbios tecnológicos compreendem as principais modalidades dessa esfera.

⁹ O conceito de interpolaridade captura e reconhece a progressiva redistribuição de poder no nível global, onde o poder pode ser usado para cooperação e não competição. Assim, diferente de um sistema multipolar, no qual os polos se balanceiam e competem por recursos escassos, no sistema interpolar os cooperam para compartilhar as vantagens da globalização (GREVI, 2008, 163).

A história das interações econômicas entre Brasil e União Europeia (UE)¹⁰, tem seu ponto de partida no estabelecimento das relações diplomáticas na década de 1960. O Brasil foi um dos primeiros países com os quais a antiga Comunidade Econômica Europeia (CEE) estabeleceu elos diplomáticos, sendo o primeiro na América Latina. Isso se deve à grande tradição de contatos que o país já possuía, individualmente, com os Estados europeus: seja pelo grande volume de migrações portuguesas, espanholas e italianas, pela influência da cultura francesa ou pelos investimentos e contratos comerciais com Inglaterra e Alemanha, desde o século XIX (PINO, 2001, p 167).

No entanto, o Brasil não reconheceu imediatamente o Tratado de Roma, em 1957, alegando a possível existência de uma incompatibilidade entre suas cláusulas e disposições do XVI Artigo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)¹¹ (PINO, 2001, 168). A aplicação de políticas protecionistas pela CEE sobre seus produtos regionais, principalmente aos produtos agrícolas através da Política Agrícola Comum (PAC), imprimia um caráter conflitivo aos contatos comerciais iniciais entre o bloco europeu e os países do Cone Sul (PINO, 2001, p 168). Isso porque, os produtos agrícolas correspondiam às principais receitas de exportação dos países sul-americanos, os quais aos poucos foram perdendo espaço no mercado europeu, devido a sua baixa competitividade¹².

Portanto, fazendo referência a Antonio Carlos Lessa¹³ (1998, p 35), as relações entre o Brasil e a CEE iniciavam-se pelo “eixo do conflito” que encerra estruturalmente as relações do país sul-americano com o bloco europeu na medida em que este, tradicionalmente, oferece limitações sérias às ambições comerciais brasileiras, tanto no âmbito regional como no foros multilaterais.

Na percepção brasileira, ainda, o tema “agricultura” conferia outro fator preocupante: a nação temia obter prejuízos financeiros devido a uma baixa nos níveis de exportação agrícola, principalmente de produtos como cacau e café (SILVA, 2011, p 70), em decorrência dos acordos

¹⁰ O termo União Europeia é cunhado apenas através do Tratado de Maastricht, em 1993 (ano de sua ratificação), reunindo sob o mesmo teto jurídico i) a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que passa a designar-se Comunidade Europeia (CE), ii) a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e iii) a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

¹¹ Artigo XVI “Subvenções”, GATT 1947. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>>. Acesso em 20 ago 2014.

¹² A Política Agrícola Comum (PAC) é uma competência da EU e dos Estados Membros. De acordo com o artigo 40º inciso 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): “A organização comum, sob uma das formas previstas no n.º 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.º, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações”.

¹³ O autor ainda descreve outros quatro eixos: eixo sentimental, eixo instrumental e eixo da indiferença. Ver:

preferenciais firmados entre europeus e países africanos. Inicialmente, o pequeno grupo de Estados fundadores da CEE – Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Alemanha e Itália – possuía pouca, ou nenhuma, conexão com os países da região latino-americana, à exceção da Itália, que detinha boas relações devido ao grande fluxo migratório¹⁴.

Nesse momento, os países europeus estavam concentrados em conciliar suas relações privilegiadas com suas colônias ou ex-colônias africanas, ao mesmo tempo que deveriam propiciar o aprofundamento da integração econômica no bloco (FRISCH, 2008, p.12). A intenção é oficializada pelos artigos de 131 à 136 do Tratado de Roma (1957), os quais convencionam associar à Europa os países e territórios não europeus, ou ultramarinos, que mantenham relações especiais com a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Itália, os Países Baixos, e o Reino Unido¹⁵.

Além disso, comparando-se os grupos ACP (África, Caribe e Pacífico) e ALA (América Latina e Ásia) em termos de trocas comerciais, os produtos primários exportados pelos países da América Latina eram vistos como concorrentes aos análogos europeus, e o custo com o transporte também representava uma desvantagem em relação às mercadorias originárias dos territórios ultramarinos. Ainda que o poder de compra interno da América Latina fosse superior a dos ACP, a região não se configurou como uma das prioridades da política externa comunitária até a década de 1970.

Portanto, até a década de 1970 é possível avaliar a evolução das relações econômicas entre o Brasil e o Bloco Europeu fortemente condicionada pelo interesse e construção da política interna e externa da jovem e ambiciosa organização de integração regional europeia. Entretanto, a conjuntura econômica mundial da época abruptamente se tornou um forte determinante na narração deste roteiro, e no modo como os países desenvolvidos e subdesenvolvidos interagiriam.

Em 1974, em decorrência do Choque do Petróleo (1973) e seus efeitos devastadores sobre a economia europeia, a CEE deparou-se com a necessidade de expandir suas relações comerciais a outras regiões, como estratégia para diminuir sua vulnerabilidade frente aos fornecedores de petróleo. Dieter Frisch (2008, p 17) pondera essa visão ao descrever a intenção europeia, naquele momento, de realizar progressivamente uma política de desenvolvimento em escala mundial, estendendo-a aos países em vias de desenvolvimento não associados. Para estas nações, que já

¹⁴ Ver Acordo de Migração entre os Estados Unidos do Brasil e a Itália, 1952.

¹⁵ Tratado de Roma. Disponível em http://www.constitutioneu.eu/cariboost_files/trait_c3_a9_20de_20rome.pdf. Acesso em 31 mar 2014.

possuíam as relações comerciais regradas pelo Sistema Geral de Preferências (SPG), a política de desenvolvimento se moldaria em torno da cooperação financeira e técnica (FRISCH, *idem*). Ainda que longe da ambiciosa relação de cooperação com os ACP pretendida pela assinatura do Acordo de Lomé, em 1975, a América Latina começou a ser percebida como uma região estratégica.

A abordagem europeia para a região se deu por duas frentes: acordos bilaterais, em razão da heterogeneidade socioeconômica entre os países da ALA, e acordos regionais como instrumento comercial face à globalização econômica, objetivando a criação gradual de uma zona de livre comércio com a ALA (FRISCH, 2008). O primeiro passo da estratégia regional se estruturou a partir de reagrupamentos regionais já existentes: a Comunidade Andina (Bolívia, Equador, Peru e Venezuela), o Mercado Comum Centro-americano (Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Salvador) e o Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai).

Paralelamente, foi firmado o primeiro acordo de cooperação comercial bilateral entre a República Federativa do Brasil e a antiga CEE, em 1974. Tratava-se de um acordo de primeira geração, ou seja, acordos firmados entre a CEE e países latino-americanos de maior potencial econômico¹⁶.

O Acordo previa o estabelecimento de cooperação sobre o domínio agrícola (Art. 3), especialmente considerando-se os produtos manteiga de cacau e café solúvel brasileiros (Art. 5), além da carne bovina exportada pelo Brasil. O Anexo III do acordo traz declarações de ambas as partes, dentre elas a intenção da Comunidade Europeia em examinar periodicamente o SPG, levando em conta os interesses do Brasil, e em concluir um acordo multifibras em resposta à demanda do Brasil para a inclusão de têxteis de algodão naquele sistema (SPG)¹⁷. Da parte do Brasil, o país também demonstra disposição, a partir de uma avaliação através da Comissão Mista¹⁸, em coordenar tarifas em benefício dos produtos comunitários; e enfatiza a importância dos investimentos estrangeiros privados, bem como as medidas de cooperação financeira, para o

¹⁶ A base jurídica consistia-se no artigo 113 do Tratado da Comunidade Europeia, que estabeleceu relações estritamente comerciais de caráter não preferencial – ou seja, não haveria garantias de vantagens senão aquelas decorrentes do GATT (SILVA, 2011, p. 72).

¹⁷ Déclaration n° 3 de la Communauté relative aux textiles de coton. ACCORD COMMERCIAL, 1974.

¹⁸ O artigo 7 anuncia a criação de uma comissão mista, composta de representantes brasileiros e comunitários, cujo objetivo seria o de garantir o funcionamento do presente acordo e investigar métodos de se expandir a cooperação econômica. A “Declaração comum n° 2 relativa ao artigo 7 do acordo”, especifica a atuação da comissão mista que deve sugerir, notadamente, medidas que contemplem: “a) a promoção de exportações recíprocas e; b) a possibilidade de ações considerando-se tanto as oportunidades de melhor coordenação [das trocas comerciais] quanto dos objetivos do plano de desenvolvimento do Brasil”.

desenvolvimento nacional, uma vez que oferecem perspectiva de transferência de tecnologia (Declaração nº 5 do Brasil relativo aos investimentos)¹⁹.

De maneira geral, o Acordo Comercial de 1974 demonstra grande voluntariedade por parte da Comunidade no avanço da cooperação comercial com o Brasil, condizente com sua política de cooperação ao desenvolvimento, aliada aos interesses de recuperação econômica europeia (diversificação da fonte energética) e de aumentar sua influência política na região. No entanto, a relação, ainda que assimétrica, se alimentava pela motivação bilateral de ambos os lados, uma vez que o incremento das exportações constituía parte da estratégia de desenvolvimento do Regime Militar brasileiro (ALMEIDA, 2007, p. 69), e sinalizava a possibilidade de atenuar os efeitos dos acordos preferencias assumidos entre CEE e ACP.

Teresa Blanco Garriga observa que o Brasil esperava uma cooperação mais ampla²⁰, mas confiava que o acordo seria o primeiro passo nessa direção, pois, como a própria Comissão mista avaliara, havia a necessidade de um novo marco convencional “que correspondesse a perspectivas mais amplas” (2010, p. 272). Ana Isabel Iglesias faz um adendo a esta perspectiva ao observar que o avanço político nas relações Brasil-UE seguia ofuscado pelas crônicas polêmicas comerciais: se de um lado, o Brasil denunciava os efeitos que as preferencias comunitárias exerciam sobre sua exportação de café, cacau e manteiga; do outro lado, persistiam as reclamações europeias de *anti-dumping* em relação aos calçados e as oleaginosas (2010, p 27).

O embaixador Souto Maior descreveu a situação com as seguintes palavras:

Devemos estar preparados para uma longa série de escaramuças protecionistas com os países industrializados. A CEE, que representa o maior mercado importador do mundo e o ponto de convergência das forças protecionistas de algumas das principais economias industrializadas, deverá, nessa hipótese, converter-se em nosso adversário mais frequente e mais flexível. (CAVALCANTI, 1996).

A relevância dessa colocação reside na consciência, por parte do Brasil, de que sua busca por tornar-se um sócio privilegiado estaria longe de se concretizar, demonstrando bastante realismo em sua interpretação da estratégia de aproximação europeia. Foi nesse clima que seguiram as

¹⁹ “Déclaration nº 1 du Brésil relative aux aménagements tarifaires” e “Déclaration nº 5 du Brésil relative aux investissements”. ACCORD COMMERCIAL, 1974.

²⁰ Como se pode ver pela Declaração 5 do Acordo Comercial citada acima.

negociações que culminariam, em 18 de novembro de 1980, no Acordo-Quadro de cooperação entre Brasil e CEE – o qual entrou em vigor em 1982 – vindo a substituir o Acordo de 1974.

Tratava-se de um acordo comunitário de segunda geração, caracterizado pela superação da estrita visão comercial, e pela contemplação de elementos políticos e cooperativos, marcando uma nova etapa das relações entre CEE e América Latina, na qual se confere maior importância à cooperação ao desenvolvimento (PINO, 2001, p 169). Entretanto, de acordo com Bruno Pino, o Brasil foi excluído das políticas de cooperação ao desenvolvimento, sob o argumento de que o país não poderia ser considerado um país em desenvolvimento (PINO, 2001, p 169-170). A interpretação do autor vai ao encontro das conclusões de Teresa Garriga, que declarou que (em sentido estrito) a Política Comunitária de Cooperação ao Desenvolvimento com o Brasil não existia (GARRIGA, 1992, p. 290). A autora explica que para ser efetiva, tal política necessitaria de fundos orçamentários mais significativos, enquanto Pino sugere que por trás do argumento europeu existia o medo de o Brasil utilizar-se do auxílio ao desenvolvimento como subvenções a suas exportações (PINO, 2001, p 170), aumentando sua competição com os produtos agrícolas europeus.

Para além das críticas, o Acordo-Quadro de 1982 pode ser considerado o responsável pela abertura do diálogo institucional entre as duas partes, como relata Karine de Souza Silva (2011, p 72). Ainda que carente de conteúdo político, os artigos 2º e 3º do Acordo²¹ dedicam-se, substancialmente, às cooperações comercial e econômica²², visando a ampliar a concessão de facilidades para transações comerciais e cooperação entre indústrias²³.

De todo modo, para o então Ministro de Estado das Relações Exteriores Saraiva Guerreiro, o Acordo toma contornos de avanço no diálogo político-econômico entre as partes envolvidas:

A negociação deste novo Acordo com a CEE indica, por um lado, a importância crescente que as Comunidades Européias atribuem às suas relações com o Brasil, e, por outro, constitui realização positiva, na medida em que marca o início de uma nova etapa no nosso relacionamento com as Comunidades, abrindo perspectivas de uma cooperação mais dinâmica e diversificada com entidades representativa de um Grupo de países de atuação

²¹ ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA (1982).

²² O artigo 2 “Cooperação comercial” prevê a colaboração para a resolução de problemas comerciais de interesse comum, levando em consideração os interesses da outra Parte, no que se refere ao acesso aos recursos e aos mercados, tanto para produtos manufaturados como para semimanufaturados. O artigo 3 “Cooperação econômica” lança os meios para a promoção da cooperação entre indústrias, principalmente por meio de empreendimentos comuns, cooperação científica e tecnológica, no domínio de energia e no setor agrícola, dentre outros.

²³ BRASIL. Decreto Legislativo nº9, de 1982. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-9-31-marco-1982-345497-exposicaodemotivos-132343-pl.html> >. Acesso em 28 mar 2014.

cada vez mais importante no comércio econômico internacional e, individualmente, com tradicionais vínculos de toda natureza com o Brasil. (Decreto Legislativo nº9, de 1982 – Exposição de Motivos).

As declarações otimistas do ex-Ministro, no que tange principalmente às expectativas de uma cooperação econômica e comercial mais profunda, amenizam a percepção de Bruno Pino a respeito do entusiasmo da diplomacia brasileira. O autor alega que o acordo não satisfaz as aspirações brasileiras, pois ainda que abordasse um número significativo de cooperação empresarial, ou científica, não tratava do sistema de preferências europeu e dos obstáculos à entrada dos produtos brasileiros no mercado (PINO, 2001, p 170). Ainda segundo o autor, a opinião pública brasileira passaria a enxergar o bloco europeu como uma “*fortaleza*” blindada pelo ambíguo discurso que almejava impulsionar o livre comércio no âmbito multilateral para os setores que lhe convinham e, concomitantemente, resistia à liberalização dos setores caracterizados sensíveis, como o agrícola (PINO, *idem*).

A década de 1980, de maneira geral, foi marcada por contatos bastante superficiais entre Brasil e CEE, em grande parte devido a contexto interno brasileiro de crise financeira, processo de democratização e diminuição de importações (SILVA, 2011, p. 73). Além dos fatores internos, a Comissão Europeia avalia a redução do mercado europeu na participação das exportações brasileiras, de 30% em 1976 para 25,5% em 1981, não em função de restrições comerciais por parte da Comunidade, e sim devido à diversificação de parceiros empreendida pelo Brasil, principalmente entre as economias em desenvolvimento²⁴.

Depreende-se da dinâmica de aproximação e percepções mútuas entre Brasil e UE, descrita até o momento, uma dificuldade em se coordenar as expectativas e as estratégias de política comercial. Apesar de o período não se apresentar dos mais prósperos, em termos de comércio entre os dois atores, Ana Iglesias (2010, p 28) atenta para o desencadeamento de eventos paralelos, tanto na esfera institucional da CEE como no cenário internacional, que atribuem ao ano 1986 o marco divisor da história das relações entre América Latina, Caribe e União Europeia:

- I. Por parte da CE, assiste-se à instituição do Ato Único Europeu (1986), cujas principais consequências para o Brasil são: a entrada de Portugal e Espanha no

²⁴ Comissão Europeia. New trade and economic relations between Brazil and the European Community. Europe information External Relation. X/365/82-En. October, 1982. Disponível em < http://aei.pitt.edu/7768/1/31735055281277_1.pdf >. Acesso em 06 ago 2014.

Bloco, renovando as esperanças de um diálogo mais conciliador, dada a maior proximidade histórica e cultural, principalmente, a luso-brasileira;

- II. Inicia-se a Rodada Uruguai, a qual culminaria, oito anos mais tarde, na fundação da Organização Mundial do Comércio, institucionalizando as disputas comerciais entre Brasil e UE;
- III. São lançadas as bases para formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) através da Ata de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina²⁵.
- IV. Ocorre a formação do Grupo do Rio, que corresponde ao Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política mais importante da América Latina.

Na esteira do Ato Único, Medeiros e Leitão observam que a partir de 1988, as cooperações técnicas e financeiras ganham novo impulso com o Programa *European Community Investment Partners* (ECIP)²⁶, pelo qual, até 1996, foram aprovados financiamentos para cem projetos no marco da parceria CEE-Brasil, totalizando um montante de 12.041.850 ECU²⁷. Ao mesmo tempo, a CEE voltou a ocupar a posição de principal parceiro comercial do Brasil²⁸: somente no ano de 1987, registrou-se um crescimento nas relações comerciais de 9,7%, sendo que as trocas com os países da CEE representavam 24,9% do total do comércio externo brasileiro²⁹ (MEDEIROS, M. A.; LEITAO, N., 2009, p 18).

²⁵ Posteriormente, o bloco Sul-Americano atuará em um papel dúbio nas relações entre Brasil e UE, ora jogando como facilitador, como interlocutor coletivo com caráter institucional, e dificultador, na medida em que as negociações inconclusivas da zona de livre comércio desvirtuam as prioridades da relação da UE e Brasil de seu ponto inicial (PINO, 2011, p 130).

²⁶ O ECIP foi um instrumento de financiamento criado em 1988 e finalizado em 1999, que tinha como finalidade viabilizar a criação de *joint ventures* entre empresas da CEE e empresas de países em desenvolvimento no América Latina, Ásia, Norte da África e, mais recentemente, África do Sul. Disponível em < <http://cordis.europa.eu/finance/src/ecip.htm> >. Acesso em 15 jul 2014.

²⁷ ECU – European Currency Unity. “*The European currency unit was an artificial “basket” currency that was used by the member states of the European Union (EU) as their internal accounting unit. The ECU was conceived on 13th March 1979 by the European Economic Community (EEC) as a unit of account for the currency area called the European Monetary System (EMS). The ECU was also the precursor of the new single European currency, the euro, which was introduced on January 1, 1999*”. Cf. Giancarlo Gandolfo: *International Economics II: International Monetary Theory and Open-Economy Macroeconomics*, Springer Verlag, Berlin: 1987, pp. 380-393, 404-411 (Disponível em <http://fx.sauder.ubc.ca/ECU.html>, acesso em 04/12/2008).

²⁸ Em 1968, as exportações da CEE correspondiam a 23,3% das exportações brasileiras, ao passo que em 1980, essa proporção caiu para 15,2%, ficando menor que as importações dos EUA, que representavam 18,5%. (Comissão Europeia, 1982, p 2).

²⁹ Desde então, o bloco europeu não perdeu mais esse *status*, possuindo apenas pequenas variações de representatividade relativa – sendo que em 2013, por exemplo, correspondia a 20,5% do comércio exterior brasileiro. Os dados de 2013 são os mais atuais em relação ao comércio bilateral entre Brasil e UE. Fonte: Comissão Europeia. *European Union, Trade in goods with Brazil*. 27/08/2014. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf >. Acesso em 10 set 2014.

Dentre as nações latino-americanas, as exportações brasileiras sozinhas configuravam um terço do total de vendas para a CEE, ao mesmo tempo que assimilavam um quinto das importações do Bloco pelos latino-americanos (MEDEIROS, M. A.; LEITAO, N., 2009, p. 19). O Brasil, portanto, configurava-se desde aquela época como o principal parceiro comercial da CEE na América Latina. No entanto, a reciprocidade comercial não implicava proporcionalidade: a Comunidade representava um mercado considerável para o Brasil, mas Brasil era um país marginal para o comércio exterior comunitário, “não sendo responsável por mais do que 0,3% do mercado para as exportações totais comunitárias e 1,0% do seu mercado supridor.”³⁰ (Cavalcanti, 1989, p 117).

A década de 1990 inicia-se com novidades na estrutura político-jurídica da CEE e no regime político e econômico brasileiro, as quais ditarão as tendências do diálogo e conteúdo dos acordos entre as duas partes nos anos seguintes. Do lado europeu, em 1993 entra em vigência o “Tratado da União Europeia”, ou “Tratado de Maastricht”, que institui a União Europeia e seus três pilares³¹, e o funcionamento do Mercado Interno. No primeiro pilar estavam as 3 Comunidades Europeias³², sejam elas a Comunidade Europeia, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) extinta em 2002, e Comunidade Europeia para Energia Atômica(CEEa); a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); e a cooperação policial e judiciária em matéria penal (SILVA, 2013, p 77).

Paralelamente no Brasil, em 1990, toma posse o primeiro presidente da República eleito pelo voto direto desde 1960, Fernando Collor de Mello. A política externa do jovem presidente foi marcada pelas tentativas de modernização do país – guiadas pelos princípios de liberalização comercial e financeira e desestatização da indústria³³ –, bem como pelo vínculo aos Estados Unidos, e a aproximação à União Europeia e ao Japão, vistos como potências industrializadas e desenvolvidas (LAZAROU; FONSECA, 2013, p 96). De seu curto mandato, destaca-se a criação

³⁰ Atualmente (dados de 2013), o Brasil é destino de 2,3% das exportações europeias e fonte de importação de 2,0%. Fonte: Comissão Europeia. European Union, Trade in goods with Brazil. 27/08/2014. Idem.

³¹ A UE passa a ser constituída por três pilares: as Comunidades Europeias, ou seja, Comunidade Europeia, CECA – extinta em 2002 – e CEEa; a política externa e de segurança comum (PESC); e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. União Europeia. Disponível em < http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm >. Acesso em 15 jul 2014.

³² “A partir desse momento, a CEE perdeu a adjetivação “econômica” e passou a ser chamada de Comunidade Europeia (CE) porque já congregava âmbitos outros que não só o econômico”.

³³ As reformas macroeconômicas estavam eram condizentes com os 10 pontos do Consenso de Washington (1990), que podem ser resumidos em quatro, como condensa Nilton Araújo Souza: 1. Abertura Econômica; 2. Desestatização; 3. Desregulamentação; 4. Flexibilização das leis de trabalho (2008, cap. 9).

do Mercosul, formalizada em 1991 pelo Tratado de Assunção, apresentando-se como um instrumento de impulso à liberalização comercial brasileira.

Se para o Brasil, a relação com a UE enquadrava-se na estratégia de cooperação com países ricos como alavanca para o desenvolvimento nacional; para a União, o Mercosul passou a ser visto como primeiro passo para a construção de uma ferramenta de diálogo³⁴ e cooperação inter-regional. Comprovando essa expectativa, em 1992 é assinado o primeiro Acordo de Cooperação Interinstitucional³⁵, que conforma os objetivos da UE de promoção de blocos regionais equivalentes (LAZAROU; FONSECA, 2013, p 96).

No mesmo ano, o Brasil e as Comunidades Europeias assinaram o Acordo Quadro de Cooperação, pertencente à classe dos acordos de terceira geração (proposto pela CE)³⁶. O Acordo-Quadro denotava um aprofundamento nas relações industriais financeiras e cooperação política, expandindo o escopo dos acordos anteriores que compreendiam cooperação comercial (primeira geração) e no campo científico e tecnológico (segunda geração) (IGLESIAS, 2010, p. 37). Junto ao Acordo, o Brasil firmou com o Banco Europeu de Investimento (BEI) um protocolo de cooperação financeira para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e privatizações (PINO, 2001, p. 8), que estavam na pauta liberal da política brasileira.

No entanto, como observam Elena Lazarou e Carmem Fonseca (2013, p. 103), “foi o Acordo Quadro UE-Mercosul assinado em 1995 – pouco tempo depois do Protocolo de Ouro Preto – que regulamentou as relações com a região e com o Brasil, como parte do mercado comum da América do Sul”.³⁷ Do lado brasileiro, o diálogo com a UE pode ser interpretado como uma vantagem de barganha frente aos avanços das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), nomeadamente após o início das negociações para o estabelecimento de um Acordo de Associação. O êxito da negociação entre Mercosul e UE constituiria para o Brasil um

³⁴ Alternativa ao Grupo de Diálogo UE-Rio, importante canal da década de 1980, para a promoção do contato entre a União e os países que passaram a compor o Mercosul. A composição do Grupo Rio abrangia os demais países da América Latina, por isso da importância do Mercosul como grupo regional menor e mais coeso.

³⁵ É conveniente lembrar que desde a institucionalização da EU, a integração regional passou a ser vista como meio promoção de valores mais aprofundados, um dos objetivos fundamentais da PESC, pautado no artigo J. 1 do Tratado de Maastricht: (1) promover a cooperação internacional e (2) promover o Estado de direito, e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (Tratado da União Europeia).

³⁶ Acordo Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e as Comunidades Europeias, 1992. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm>. Acesso em 20 jul 2014.

³⁷ A denominação oficial é Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação (AMIC). Disponível em < http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14013_pt.htm>. Acesso em 20 de ago 2014.

objetivo de relevância estratégica³⁸, já que o país almejava manter um padrão equilibrado de inserção internacional (IGLESIAS, 2010, p 30).

A Alca foi proposta pelos EUA em 1994 como reafirmação da integração regional através da expansão da democracia, da ajuda econômica e da consolidação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC)³⁹ (PECEQUILO, 2013, p 73). A iniciativa norte-americana era encarada com preocupação pela UE, dado seu potencial de deslocamento da presença comercial europeia na América Latina e, em especial, nos países do Mercosul (BARTHELMMESS, 2008, p 102). Maria Eugenia Barthelmess (2008, p 103) explica que a principal motivação europeia para a proposição de uma Associação inter-regional com o Mercosul seria a de reagir e contrapor a influência estadunidense na região. Isso se comprova, posteriormente, com a postura intransigente assumida pela UE nas negociações com o bloco sul-americano: “enquanto se multiplicavam os sinais de iminente abandono das negociações da ALCA, os negociadores da Comissão Europeia apresentavam ao Mercosul insistentes demandas de acesso a mercados que eram desacompanhadas de qualquer oferecimento de contrapartida, por menor que fosse, no contexto de sua própria oferta” (BARTHELMMESS, 2008, p 102).

A disputa de influência americana e europeia na América Latina incorporava-se ao cálculo na escolha de estratégia da política externa do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O ex-presidente brasileiro privilegiava as negociações com a UE por meio do prisma do Mercosul, não apenas por sua crença na integração regional sul-americana, mas também pelo seu “caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004, p 57). Na verdade, a opção pela “autonomia pela integração”⁴⁰, isto é, conferia-lhe a possibilidade de utilizar as negociações Mercosul-União Europeia para assegurar maior espaço de

³⁸ Durante o governo FHC, a reiteração do conceito de *global player* significava que o Brasil possuía interesses globais, e estava propenso a assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. “O universalismo já fazia parte da política externa brasileira. Sua atualização, pelo revigoramento da expressão *global trader*, significava a diversificação das relações externas, agregando a elas a vertente regionalista” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, pp 3-5)

³⁹ Essas premissas foram mantidas da Iniciativa para as Américas (1990), lançada pelo EUA com o objetivo de estabelecer um futuro econômico compartilhado (PECEQUILO, 2013, p 73)

⁴⁰ “Ao longo dos oito anos de governo buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da *autonomia pela distância*, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da *autonomia pela integração*” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p 2). A “autonomia pela distância” caracteriza-se pela contestação das normas e princípios das principais instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, GATT, entre outras) como formas de resistência aos regimes internacionais interpretados como congelamento do *status quo*. Por “autonomia pela integração” compreende-se a necessidade do país em ampliar seu controle sobre seu destino e participar ativamente da elaboração de normas e pautas da ordem internacional.

manobra frente à expansão unilateralista norte-americana (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Durante todo o governo Lula, a América do Sul constituiu na esfera dos esforços bilaterais de cooperação, apenas em 2004, foi celebrado o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e CEE⁴¹ com o objetivo de estimular o desenvolvimento de pesquisa e atividades científicas e tecnológicas. Três anos mais tarde, em 2007, Brasil e UE, por ocasião da primeira Cimeira Brasil-UE na cidade de Lisboa, celebraram a criação da Parceria Estratégica, em reconhecimento da importância política e econômica dos dois lados. *(O segundo capítulo deste trabalho é dedicado inteiramente à abordagem completa sobre a Parceria Estratégica, o contexto em que se desenvolveram as negociações, as motivações das partes, as expectativas e desafios que a circundam).*

Paralela e simultaneamente, desde 1997, no âmbito da OMC multiplicavam-se demandas brasileiras contra o bloco europeu no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), compondo um complexo quadro comercial que se constituía em decorrência tanto do pro-ativismo brasileiro naquela organização, como da multilateralização dos impasses comerciais inerentes às negociações tarifárias do Acordo UE-Mercosul, que passaram a ser discutidos no escopo da Rodada Doha (BARTHELMESS, 2008, p 104).

Sob as diretrizes da “autonomia pela integração”⁴², no entendimento do governo FHC, a opção pela resolução de litígios no âmbito multilateral oferecia maiores possibilidades de êxito para uma nação com as características do Brasil, uma vez que relativizava o peso de influência e coerção entre as nações. A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que “protegeria contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p 19).

⁴¹ Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e CE. Disponível em: < <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2041>>. Acesso em 20 ago 2014.

⁴² Tullo Vigevani define autonomia pela participação como a política de adesão aos regimes internacionais – inclusive os de cunho mais liberal –, objetivando influenciar a formulação dos próprios princípios e das regras que regem o sistema, mas com cautela para não se perder a capacidade de gestão da política externa. Sendo assim, o Brasil agora entendia que para conseguir a sua autonomia não deveria mais se distanciar dos tomadores de decisão, e sim participar do processo de formulação dos regimes internacionais. Ou seja, saiu da exclusão e passou para a pró atividade (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, 1320)

O tópico seguinte se encarregará de detalhar as negociações do Acordo Mercosul-UE condicionadas às decisões da Rodada Doha. Contudo, primeiramente avaliar-se as relações comerciais entre Brasil e UE, agora no âmbito da OMC, observando sucintamente os contenciosos iniciados por cada uma das partes. A análise será baseada em teorias que buscam explicar correlações entre padrão de comércio e demandas no OSC, bem como as questões que exercem influência sobre eles – como as negociações da Rodada Doha.

1.4. As relações Brasil-UE no âmbito da OMC

Após a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos e, especialmente, os Estados Unidos, necessitavam expandir as fronteiras do capitalismo, abrindo novos mercados para suas empresas e produtos. O argumento principal era que o engajamento da sociedade internacional em um sistema baseado em valores compartilhados, e a interdependência econômica disso decorrente, facilitariam a manutenção da paz e o desenvolvimento econômico de todos (NASSER, 2003, p 78).

No entanto, era preciso cristalizar esses princípios sob normas jurídicas e mecanismos institucionais capazes de conduzir essa nova ordem. Os Acordos de Bretton Woods (1944) marcam, assim, início desse processo ao lançarem organismos de governança financeira e comercial: Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e posteriormente o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que contou com sete rodadas de negociação tendo a última originado a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OMC foi instituída em 1994 como um dos resultados do fim da Rodada Uruguai, iniciada em 1986, sendo a oitava de uma série de negociações multilaterais estabelecidas desde a criação do GATT 1947. A Rodada Uruguai encontrava-se no cerne da solidificação do sistema multilateral de comércio, levado a cabo por meio do aprofundamento da globalização econômica – especialmente durante o pós Segunda Guerra Mundial – e pela evolução normativa no âmbito internacional (NASSER, 2003).

A Rodada teve como inovação a inclusão de países não desenvolvidos nas negociações, e a abordagem de temas para além do comércio de bens, agregando normas sobre serviços,

propriedade intelectual e investimentos. Em 1994, a ata final da Rodada Uruguai apresenta um pacote de acordos multilaterais em diversos domínios do comércio internacional que complementam o acordo do GATT, e dão origem à OMC (LAMPREIA, 1995). A OMC institucionaliza o então foro GATT, onde eram conduzidas as rodadas de negociação como a Rodada Uruguai, mas não vem a substituir o Acordo GATT, e sim acrescentar textos de entendimento sobre o Acordo Geral e o Protocolo de Marraqueche⁴³. Esses acréscimos somados aos resultados das rodadas anteriores contribuem para a constituição do GATT 1994 (LAMPREIA, 1995), base normativa da OMC.

Para Vera Thorstensen e Marcos Jank (2005, p 21), a organização tem por funções básicas a criação de regras que favoreçam a liberalização do comércio internacional, e a supervisão da adoção e da implementação das mesmas pelos países Membros. Seu principal mecanismo de estabilização e normatização comercial é o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), que estabelece uma série de procedimentos, formais e mandatórios, e adotam a resolução de disputas em matéria de direito ao invés de política⁴⁴ (GUZMAN; SIMMONS, 2005, p 2). O mecanismo jurídico-diplomático é uma evolução do procedimento diplomático do antigo GATT, e tem como finalidade manter a estabilidade do sistema multilateral de comércio, uma vez que assegura o cumprimento das normas comerciais de modo a garantir sua segurança e previsibilidade⁴⁵.

O OSC é composto, basicamente por quatro etapas: consultas, painéis, apelação e implantação, cabendo aos próprios membros que compõem o Órgão de Solução de Controvérsias tomar as decisões finais por consenso. Uma diferença (controvérsia) surge quando um Estado membro adota uma política ou medida comercial que outro país ou países membros da OMC consideram infratora das disposições da Organização. Ao invés de adotarem medidas unilaterais para a resolução dessas diferenças, os Estados membro da OMC concordaram em recorrer à organização como mediadora dessas questões⁴⁶. Ademais, a opção pelo OSC também ocorre quando as disputas são insolúveis nos foros regionais – eventualmente existentes – ou pelos

⁴³ O Protocolo de Marraqueche enceta as diretrizes para cumprimento das obrigações assumidas através das anexas listas nacionais de concessões tarifárias e não-tarifárias em matéria de bens. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/11marraqueche.pdf> >. Acesso em: 20 out 2014.

⁴⁴ Os autores avaliam que o novo sistema pautado nas regras do direito substitui o sistema de política e poder previamente existente, conferindo maior segurança aos países mais fracos. A análise vai ao encontro das premissas de Nye e Keohane, expostas anteriormente, a respeito da importância das instituições para a cooperação internacional.

⁴⁵ Site da Organização Mundial do Comércio. Disponível em: < http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm >. Acesso em 11 set 2014.

⁴⁶ Idem.

“esforços diplomáticos, que vão da negociação privada ao recurso a facilitadores – por mediação, conciliação e bons ofícios” (ARBIX, 2007, p 150).

Os membros da OMC compreendem os países e Estados signatários do GATT 1947, os quais não se tornaram membros automaticamente da nova instituição, mas assinaram junto a novos países os acordos da OMC de 1994. Como agentes comerciais pujantes, o Brasil⁴⁷ e a União Europeia⁴⁸ vêm se posicionando como atores de peso nas negociações do sistema multilateral do comércio. Ambos dispõem de um histórico de intensa e recorrente atividade no sistema de solução de controvérsias da OMC, seja como demandante ou demandado, e mesmo envolvendo uma das partes contra a outra.

Para se ter uma visão geral, a tabela abaixo sintetiza a recorrência e a distribuição das demandas totais por consultas ao OSC, no período entre 1995 – 2014 (agosto), comparando-se UE e pelo Brasil:

Tabela 1. Contenciosos na OMC (1995 -2014):

	Demandante	Demandado
Brasil	26	15
União Europeia	93	79
Todos os contenciosos da OMC	482 casos	

Fonte: OMC

Elaboração própria

A UE figura-se como o segundo membro mais ativo no sistema de solução de controvérsias da OMC, cujas demandas (93) correspondem a 19% do total, ficando atrás apenas dos EUA que é demandante em 107 consultas (22% do total)⁴⁹. O Brasil é o quarto maior usuário desse sistema,

⁴⁷ O Brasil é membro fundador do GATT (1948), e se converteu membro da OMC quando da assinatura dos novos acordos que a fundaram, em 1995.

⁴⁸ Os países europeus aderiram ao GATT de maneira independente e em anos distintos. A União Europeia passou a integrar a OMC na data de fundação da mesma, em 01 de janeiro de 1995, mas até 30 de novembro de 2009 era conhecida oficialmente na organização como Comunidades Europeias, por questões legais (Site da OMC). A mudança se deve a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1º de dezembro de 2009, conferindo personalidade jurídica à UE (SILVA, 2013, p 90).

⁴⁹ ICTS. Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC. 28/08/2014. Disponível em < <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/sem-deixar-a-peteca-cair-o-brasil-e-os-contenciosos-na-omc> >. Acesso em 25 set 2014.

com 26 demandas (5% do total), sendo o maior entre os países emergentes e em desenvolvimento, e fica atrás do Canadá que iniciou 34 consultas (7% do total), no período estudado. A concentração de quase 50% das demandas em apenas três atores (dois países e a UE) suscita questionamentos sobre a quem serve esse sistema e a suposta isonomia, que a solução de controvérsias pautada no direito e não na política, derivada do OSC. O debate sobre a atual estrutura de governança global e seu papel sobre o desenvolvimento dos países mais pobres será aprofundada no terceiro capítulo deste trabalho. Para tanto, é válido conhecer as principais justificativas para a diferença de ativismo no seio da OMC entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, desconsiderando-se a participação dos mesmos como terceiras partes, expostas a seguir através dos estudos de Guzman e Simmons (2005), e Daniel Arbix (2007/2008).

Presume-se que os Estados recorram às instâncias da OMC para solucionar um litigioso quando o retorno dos benefícios⁵⁰ supera os custos, mensurados em capacidade e poder (GUZMAN; SIMMONS, 2005, p 2). Nesse sentido, Guzman e Simmons (ibidem) aventam duas hipóteses que poderiam revelar desvantagens dos países pobres, ou em desenvolvimento, em relação aos países ricos ao recorrerem ao OSC, pressupondo uma utilização assimétrica deste mecanismo entre eles.

A hipótese “das capacidades” sugere que os países mais pobres teriam menos incentivos para demandar, devido à deficiência de recursos (capacidades) necessários para se implementar uma decisão na OMC, que envolvem custos financeiros, institucionais e de capital humano. A hipótese política preconiza que os Estados podem enfrentar obstáculos (políticos), como ameaças de retaliação, para ascender suas reclamações ao foro multilateral. Ainda que no OSC prevaleça a resolução normativa como tentativa de afastar os constrangimentos de força política das resoluções de disputas, os Estados mais fracos politicamente poderiam se sentir inibidos em depositar seus casos ao temerem alguma forma de retaliação por parte do país demandado (GUZMAN; SIMMONS, 2005, p 564).

A conclusão do estudo desenvolvido por Andrew Guzman e Beth Simmons (2005, p 558), verifica apenas evidências de que os países em desenvolvimento são constrangidos pela insuficiência relativa de suas capacidades para acionar o OSC, mas não há consistente evidência

⁵⁰ Os benefícios constituem, primordialmente, um melhor acesso ao mercado do país demandado.

para a hipótese de poder⁵¹. A hipótese de poder refutada empiricamente apenas corrobora para a interpretação de que as vias jurídicas de resolução de controvérsias *empoderam* os países mais fracos.

Como os próprios autores notam, à primeira vista, é nítida a ativa participação dos países em desenvolvimento dentro do sistema (GUZMAN; SIMMONS, 2005, p 558), os quais conquistam, inclusive, importantes vitórias. O Brasil mesmo obteve decisões favoráveis nas DS266 e DS269 – sobre subsídios à açúcar e sobre a classificação tarifária do frango desossado, respectivamente – sendo estes os principais casos de disputa entre o país sul-americanos e a UE (THORSTENSEN *et all*, 2013, p 63).

Ainda assim, a partir da lógica apresentada por Guzman e Simmons (2005), a diferença de quantidade de demandas entre UE e Brasil seguiria a tendência das relações entre uma nação rica, e com mais recursos para recorrer e manter uma disputa no OSC, e um país em desenvolvimento – que deteria menos recursos. No entanto, Vera Thorstensen e Jank (2005, p 386) afirmam que os motivos de cunho econômico, social e político, os quais normalmente apresentam-se como obstáculos aos países em desenvolvimento para utilizar o OSC, não se aplicam ao Brasil.

Segundo os autores (THORSTENSEN; JANK, *idem*), apesar de identificar-se como um país em desenvolvimento, o Brasil tem uma posição atuante nas negociações no âmbito da OMC, como se pode verificar pela tabela abaixo (Tabela 2): dos 12 casos de disputa entre o bloco europeu e o gigante latino-americano, a maioria tem o Brasil como demandante (ainda que por uma margem pequena de diferença), totalizando 7 (sete) solicitações de consultas.

Vera Thorstensen *et al* (2013) avaliam que dos sete casos iniciados pelo Brasil contra a UE, 3 (três) não foram além das consultas – sendo estas as disputas do café (DS 116 e DS 183) e dos medicamentos em trânsito (DS 409). Pelo lado europeu, das cinco soluções de controvérsias solicitadas pelo bloco contra o país sul-americano, duas geraram adoção de relatório pelo OSC, sejam elas a DS 332 sobre pneus recauchutados (remodelados), e a recente DS472 sobre medidas tarifárias de proteção à indústria automotiva nacional.

⁵¹ “Em que pese a igualdade formal de todos os componentes da OMC, não há entre eles equiparação técnica nem igual capacidade de suportar os custos das demandas” (ARBIX, 2007, p 154).

Outras inferências concernentes ao padrão de demandas também podem ser suscitadas, após se analisar sucintamente o resumo dos casos de solução de controvérsias (*DS – Dispute Settlement*) expostos a seguir:

Tabela 2. Disputas de diferença envolvendo Brasil e UE como demandantes ou demandados

<u>DS69</u>	Comunidades Europeias — Medidas que afetam a importação de determinados produtos avícolas (Demandante: Brasil)	24 de fevereiro de 1997
<u>DS81</u>	Brasil — Determinadas medidas que afetam ao comércio e aos investimentos no setor de automóveis (Demandante: Comunidades Europeias)	7 de maio de 1997
<u>DS116</u>	Brasil — Medidas que afetam às condições de pagamento das importações (Demandante: Comunidades Europeias)	8 de janeiro de 1998
<u>DS154</u>	Comunidades Europeias — Medidas que afetam ao tratamento diferencial e favorável concedido ao café (Demandante: Brasil)	7 de dezembro de 1998
<u>DS183</u>	Brasil — Medidas relativas aos regimes de licenças e aos preços mínimos de importação (Demandante: Comunidades Europeias)	14 de outubro de 1999
<u>DS209</u>	Comunidades Europeias — Medidas que afetam ao café solúvel (Demandante: Brasil)	12 de outubro de 2000
<u>DS219</u>	Comunidades Europeias — Direitos antidumping sobre acessórios de tubulação de fundição móvel procedentes do Brasil (Demandante: Brasil)	21 de dezembro de 2000
<u>DS266</u>	Comunidades Europeias — subvenções à exportação de açúcar (Demandante: Brasil)	27 de setembro de 2002
<u>DS269</u>	Comunidades Europeias — Classificação aduaneira de pedaços de frango desossados e congelados (Demandante: Brasil)	11 de outubro de 2002
<u>DS332</u>	Brasil — Medidas que afetam a importação de pneus recauchutados (Demandante: Comunidades Europeias)	20 de junho de 2005
<u>DS409</u>	União Europeia e Um Estado Membro — Confisco de medicamentos genéricos em trânsito (Demandante: Brasil)	12 de maio de 2010
<u>DS472</u>	Brasil — Determinadas medidas relativas à tributação e taxas (Demandante: União Europeia)	19 de dezembro de 2013

Dados: Organização Mundial do Comércio (Tradução nossa).

A primeira conclusão que se pode tirar da tabela acima é a confirmação do conceito generalizado, sobre os benefícios almejados ao se acionar o OSC, adotado por Guzman e Simmons (2005, p 7): “Predominantemente, o reclamante vai exigir a liberalização do mercado de um outro país ou exigirá a revogação das medidas que prejudicam os seus produtores (do país reclamante) de alguma outra forma”.

A premissa pode ser verificada nos casos entre Brasil e UE, já que são reivindicações brasileiras centrais: cortes nas tarifas sobre produtos agrícolas e eliminação dos subsídios à exportação. Já as demandas promovidas pela UE têm sua justificativa sob o argumento do protecionismo⁵² industrial brasileiro, que se aplica por meio de medidas restritivas (tarifárias e não tarifárias)⁵³ à importação de mercadorias de determinados setores e à entrada de investimentos⁵⁴. Portanto, ambos têm, predominantemente, suas demandas enquadradas como liberalização de mercado ou retirada de medidas que prejudicam os produtores de algum setor.

Daniel Arbix (2008, p 680) sustenta que “o espectro de demandas submetidas pelo Brasil ao OSC enquadra-se nos resultados projetados a partir de dois componentes essenciais: a pauta exportadora do país e o ambiente negocial da OMC”. A primeira afirmativa sugere que os objetos de disputa, ou seja, as medidas questionadas, estariam intrinsicamente ligados à pauta de exportação brasileira. Na análise específica do comércio Brasil-UE, a premissa temática se confirma fortemente já que 59,4%⁵⁵ do valor agregado em bens exportado à UE correspondem a produtos primários (produtos agrícolas, alimentos, carnes e minérios). Como demonstra a Tabela 2 acima, seis – DS 69, DS 154, DS 209, DS 219, DS 266, DS 269 – das sete iniciativas no OSC contra UE abrangem esse grupo de produtos⁵⁶.

No caso da UE, essa correlação ainda que aparente é refutada por Vera Thorstensen *et all* (2013, p 05) (dado que sua pauta exportadora encontra-se mais diversificada em produtos, apesar da concentração em setores)⁵⁷. Observa-se que os produtos manufaturados (maquinários de

⁵² O entendimento de protecionismo neste trabalho baseia-se no conceito descrito por Welber Barral (2002), referindo-se a utilização de medidas que modificam um fluxo comercial com a finalidade de favorecer produtores nacionais. Um debate mais profundo acerca do tema terá lugar no terceiro capítulo deste estudo, quando se discutirá as implicações jurídico-normativas da DS472 e se coloca o protecionismo no centro do debate a respeito do desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

⁵³ Welber Barral (2002, p 22) conceitua barreiras tarifárias como medidas de proteção à indústria nacional por meio da imposição de tarifas aduaneiras sobre os produtos importados. Desta forma, o encarecimento dos produtos importados impactaria diretamente na opção pelo consumo de produtos mais baratos, ou seja, produzidos pela indústria nacional, que vão desde a proibição direta até exigências administrativas.

⁵⁴ A UE é um dos maiores investidores diretos no Brasil, totalizando 5,2 bilhões de euros, em 2005. (COM 2007 da Comissão Europeia).

⁵⁵ Dado relativo ao ano de 2013. Comissão Europeia. European Union, trade in goods with Brazil. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf>. Acesso em 10 set 2014..

⁵⁶ Dado que o estudo mais profundo das disputas entre Brasil e UE não se enquadram ao escopo deste trabalho, a referência às disputas apenas por seus códigos pode ser compreendida, minimamente, pelo seu título correspondente – disponível na tabela II. Notas explicativas serão utilizadas apenas para as DS cujo objeto de demanda não esteja explícito no título do caso.

⁵⁷ Thorstensen *et all* tecem a mesma análise sobre padrões de comércio entre Brasil e UE, mas com base no sistema HS. Os autores avaliam que a “A análise dos principais setores a 2 dígitos HS confere a falsa impressão de que a pauta de importação do Brasil de produtos de origem da UE seria mais concentrada do que sua pauta de exportação ao bloco”.

transporte, químicos e outros classificados por materiais)⁵⁸ representam 80,3% de suas exportações para o país. Das cinco disputas de diferença solicitadas contra o Brasil, as DS 183⁵⁹, DS 472⁶⁰, DS 81 e DS 323 conformam-se ao grupo de produtos mais exportados pela UE para o Brasil.

Voltando ao estudo de demandas do Brasil, o resultado obtido por Arbix (2008, p 678) na relação “pauta exportadora brasileira global e análise temática dos contenciosos”, o pesquisador verifica que nem todas as demandas na OSC são dirigidas a um único ator ou setor específico. A opção por se iniciar uma disputa pode assumir um caráter mais sistêmico de questionamento (ARBIX, 2008, p 677), que tenha o objetivo de contribuir para alguma negociação em voga na OMC. O argumento encaixa-se na segunda premissa (apontada acima pelo autor) referente ao “ambiente negocial da OMC”, isto é, as negociações vigentes na organização influenciam a postura mais ou menos litigiosa de seus membros, incorrendo “em picos de demanda apresentadas em determinados períodos críticos da negociação” (ARBIX, 2008, p 677).

Quando analisada a distribuição das demandas brasileiras contra a UE, nitidamente verifica-se sua concentração entre os anos de 2000 e 2002⁶¹, período de lançamento e intensificação das negociações da Rodada Doha. Essa constatação, sob a lógica apresentada por Arbix (2008), sugere que o Brasil utilizou as demandas como alavanca para as negociações em jogo, além de revelar que os interesses brasileiros comerciais com a UE estão intrinsecamente relacionados à pauta negociada no âmbito do comércio multilateral.

Por sua vez, essa correlação somada ao papel do Brasil como líder negociador (não oficial) do Mercosul para Acordo de Associação Mercosul- UE, engrena um complexo quadro de negociação comercial, cujo resultado depende, em grande medida, do diálogo Brasil-UE – para uma parte da literatura (LESSA, 2010; GRATIUS, 2007; BARTHELMESS, 2008). No subtópico a seguir essa questão será tratada mais detalhadamente.

A realidade, no entanto é adversa, segundo os autores, que concluem que as exportações europeias para o Brasil concentram-se em 12 setores (assim como as exportações do Brasil para a UE), mas com produtos diversos dentro de cada setor.

⁵⁸ Dado relativo ao ano de 2008. Brazil: EU bilateral trade and trade with de world. DG Trade Statistics.

⁵⁹ A solicitação DS 183 se refere às diferentes medidas aplicadas pelo Brasil em relação às licenças automáticas e sistemas de preços mínimos, que limitam as exportações da (então) CE, sobretudo dos setores têxteis e alguns químicos. Para mais informações: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds183_s.htm.

⁶⁰ A solicitação DS 472 questiona a política industrial brasileira de tributações e taxas sobre o setor de automóveis, a indústria eletrônica e de tecnológica, as mercadorias produzidas em Zonas de Livre Comercio e as vantagens fiscais para os exportadores

⁶¹ Correspondendo às DS 209, DS 219, DS 266 e DS 269 (vide tabela II).

1.4.1. Impasses no Mercosul e na Rodada Doha: alternativa bilateral?

A abordagem da Rodada Doha no âmbito das relações entre Brasil e UE carrega uma peculiar e estratégica relevância na medida em que se concentra como o ponto de intersecção entre as negociações multilaterais e inter-regionais, referindo-se este último ao Acordo de Associação UE-MERCOSUL.

Os debates sobre a possibilidade de formação de uma área de livre comércio entre o bloco europeu e Mercosul iniciam-se em 1994, quando foi proposto alcançar essa associação estratégica por meio de uma liberalização gradual e recíproca do comércio, não excluindo nenhum setor (IGLESIAS, 2005, p 30). A assinatura do Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação em 1995, facilitou as negociações, mas, somente em 1999, é que o Acordo de Associação Mercosul-UE foi lançado, à margem da I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Parceria Estratégica Birregional União Europeia, América Latina e Caribe na cidade do Rio de Janeiro (IGLESIAS, 2005, p 30).

No entanto, o mandato aprovado pelo Conselho Europeu, em junho de 1999, instruía a Comissão a conduzir as negociações apenas sobre elementos não tarifários, protelando o “diálogo com o Mercosul sobre tarifas, serviços, agricultura, etc, apenas sob a luz da Rodada na OMC”, a partir de julho de 2001⁶².

Em 2001, a Quarta Conferência Ministerial da OMC, deu início à primeira e única rodada de negociações no âmbito da OMC: a Rodada Doha, também denominada Rodada do Desenvolvimento. Essa rodada de negociações tem como estímulo inicial disciplinar a abertura de mercados agrícolas e industriais através de regras que propiciem a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento⁶³ – lacuna no Acordo Geral, como observado por Nogueira Batista (1992)⁶⁴. Os principais atores nas negociações, desde seu início são EUA e UE (então CE) de um lado, seguidos pelos por outros países desenvolvidos, como Japão e Canadá. Do outro lado, estão os países em desenvolvimento liderados por Brasil, Índia, Argentina, Coreia do

⁶² Direção Geral de Relações Exteriores *apud* BARTHELMESS, 2008, p 100.

⁶³ Site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=373>>. Acesso em 08 set 2014.

⁶⁴ “O inegável êxito do GATT em reduzir tarifas foi, contudo, fortemente comprometido [...] pela incapacidade do GATT de submeter o comércio de produtos agrícolas a suas disciplinas.” (BAPTISTA, 1992).

Sul, México e outros países da Asean. Os países deste último grupo, a partir de 2003, somam suas vozes através da criação do G20, que teve grande contribuição do Brasil – visando diminuir a capacidade impositiva dos países centrais (JÚNIOR, 2013, p 174).

Essa polarização nas negociações decorre da própria natureza da Rodada Doha, que surge devido ao desbalanceamento entre os interesses dos países em desenvolvimento e os países desenvolvidos durante a Rodada Uruguai. As novas disciplinas sobre Propriedade Intelectual e Serviços propostas pelos países desenvolvidos no curso Rodada do Uruguai, restringiram sensivelmente a soberania dos Estados de utilizarem instrumentos convencionais de intervenção econômica (BARRAL, 2002, p 42), o que afetou principalmente, os países menos desenvolvidos. Por outro lado não disciplinavam o comércio agrícola internacional, fortemente distorcido pelo protecionismo desse setor através de subsídios nacionais à produção e exportação pelas nações ricas (RIBEIRO, 2011, p 219), sendo os maiores prejudicados os países em desenvolvimento agroexportadores.

Portanto, a situação quadro de negociações da Rodada do Desenvolvimento, no que tange à área de acesso aos mercados, reflete o tradicional conflito Norte-Sul: os países desenvolvidos interessados na redução das tarifas de importação no setor industrial dos países em desenvolvimento, e estes defendendo a continuidade da proteção de suas indústrias, bem como a redução dos subsídios agrícolas pelos países desenvolvidos (GRATIUS, 2007, p 119).

O ponto de convergência entre a Rodada Doha e a conclusão do Acordo de Associação entre UE e Mercosul reside, substancialmente, nas negociações no setor agrícola. O tema agrícola, no escopo da rodada de negociações, tem como objetivos: lograr um maior acesso aos mercados, eliminar as subvenções às exportações, reduzir a ajuda interna que gera distorções comerciais, resolver questões internas para os países em desenvolvimento e atender a preocupações comerciais, como a segurança alimentar e o desenvolvimento rural⁶⁵.

Em 2004, expirou-se o prazo inicial para a conclusão das negociações multilaterais, e a Rodada Doha entrou em virtual paralização. No âmbito do Acordo Mercosul-UE, os debates permaneceram informais e superficialmente técnicos, já que “ambos reconheceram que era necessário aguardar desfecho da Rodada Doha” (STELZER, 2011, 258). Em março de 2006, o Mercosul apresentou uma proposta oferecendo movimentos concretos em direção aos interesses da

⁶⁵ Site da Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm>. Acesso em 08 set 2014.

UE, solicitando em contrapartida, pedidos na área de agricultura que gerariam fluxo de comércio. Entretanto, em novembro do mesmo ano, a União declarou não estar preparada para oferecer qualquer avanço no tema agrícola (BARTHELMESS, 2008, p 100).

Dada a paralização das negociações no âmbito multilateral, também as negociações do Acordo Mercosul-UE permaneceram oficialmente estagnadas de 2004 até maio de 2010, quando a Comissão Europeia anunciou⁶⁶ o seu relançamento, enfatizando os potenciais benefícios que ambas as partes poderiam obter de um eventual acordo. Durante a V Cúpula Brasil – UE, em julho de 2010, retomou-se a esperança na consolidação da parceria comercial, quando as partes atribuíram-lhe alta prioridade no sentido de fortalecer e garantir a recuperação econômica mundial (STELZER, 2011, p 261).

Em entrevista para o jornal Diário do Comércio (2007), o então presidente do Conselho de Relações Internacionais da Fecomercio, Mário Marconini afirmou: "O ideal seria avançar com as negociações do acordo birregional entre Mercosul e União Européia, independentemente de Doha. Mas para os europeus é muito importante saber o quanto terão de comprometer com o acordo multilateral, de Doha".

Em uma visão mais sistêmica, Thorstensen e Jank (2005, p 28) avaliam que avanços na área de acesso aos mercados poderiam ser obtidos nos foros regionais, mas o progresso na área de regras depende do que for decidido no âmbito multilateral. Isso porque o acesso aos mercados está associado à composição e distribuição das cestas para a desgravatação tarifária, sendo o outro ponto, a lista dos produtos a serem excluídos (THORSTENSEN;JANK, 2005, p 28).

Contudo, ainda que tratado no foro subregional, o tema da desgravatação tarifária pressupõe uma única lista, que deve ser construída em consenso entre os países do Mercosul devido à tarifa externa comum. O embaixador Clodoal Hugueney analisa que o grande problema em se criar uma lista em conjunto é que nem todos os setores pretendidos por Brasil e Argentina serão cobertos⁶⁷. Ou seja, as negociações inter-regionais encontram o seu primeiro obstáculo ainda no âmbito interno do Mercosul.

Por outro lado, Maria Eugênia Barthelmess (2008, p 102) a partir das perspectivas do Ministro Ricardo Guerra Araújo – que atribui ao caráter predominantemente agrícola das

⁶⁶ Comissão Europeia. European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosul. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=566..> Acesso em 10 nov 2014.

⁶⁷ SENADO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/487065/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 20 set 2014.

negociações torna-las mais complexas do que as negociações com Chile e México, e à assimetria institucional como barreira ao avanço do diálogo – assinala que:

Examinadas em perspectiva, as etapas do processo apontam para a constatação de que, para a União Europeia, uma solução para a questão agrícola só seria concebível se transferida a um contexto multilateral ou, alternativamente, em decorrência de profundas reformas internas à PAC – possibilidade a esta altura ainda remota – mas dificilmente como resultado de concessões em torno de uma negociação bilateral. Os benefícios decorrentes da conclusão e um acordo com o Mercosul não compensariam, na avaliação comunitária, os custos políticos internos de eventual flexibilização da política agrícola.

Dessa forma, diante do limbo das negociações comerciais tanto na esfera regional como na multilateral, seja por impasses dentro do próprio Mercosul ou desinteresse (de fato) da UE em flexibilizar sua política agrícola, a iniciativa para o estabelecimento de uma Parceria Estratégica entre UE e Brasil, em 2007, passou a ser interpretada, por alguns analistas, como um caminho alternativo para os entendimentos acerca dos temas. Susanne Gratius (2007, p 117) pondera: uma vez estagnadas as duas primeiras vias (multilateral e birregional), sem sucesso, existe a possibilidade de o Brasil iniciar um processo de negociação bilateral com a UE, ao exemplo de outros sócios do bloco europeu, como Índia e África do Sul.

Entretanto, Thorstensen *et all* (2013, p 58) relembram que em junho de 2000, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a Decisão CMC n° 32⁶⁸, em que os Estados partes do Mercosul concordaram em não negociar individualmente acordos de comércio envolvendo redução de tarifas, motivo pelo qual o Brasil manteve seus diálogos comerciais com a União Europeia ligados ao Mercosul.

Por fim, Daniela Ribeiro (2011, p 214) resume os entraves para o Acordo Mercosul-UE esclarecendo que para a UE, as áreas mais vulneráveis à concorrência dos países do Mercosul são o setor agroalimentar e os intensivos em recursos naturais, o que torna os produtos do bloco mais competitivos do que os europeus em relação à maioria dos produtos agrícolas. Já do lado do Mercosul, a maior vulnerabilidade se encontra entre os produtos industrializados e serviços, o que justificaria as ofertas mais generosas do bloco durante as negociações.

⁶⁸ Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 32/00: RELANÇAMENTO DO MERCOSUL - RELACIONAMENTO EXTERNO.** Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>>. Acesso em 15 nov 2014.

A autora (RIBEIRO, 2011, p 225) ressalta que os subsídios aos produtos agrícolas na UE estão radicados na cultura popular e no sistema produtivo do PAC, e “neste espectro o protecionismo ultrapassa as questões econômica-comerciais para tocar a esfera político-cultural”. Portanto quebrar este paradigma seria o maior desafio não apenas para o Mercosul, como também para todos os países que lutam pela liberalização do setor agrícola (RIBEIRO, 2011, p 225).

Assim, o primeiro capítulo encerra a exposição histórica das relações comerciais entre Brasil e União Europeia, atentando para a tensão constante sobre a questão dos subsídios agrícolas, no contexto do PAC, e o protecionismo industrial pelos países em desenvolvimento, como o Brasil. O debate tem importância central para responder o objetivo geral deste trabalho, já que aparece como constante ponto de fricção nas relações entre Brasília e Bruxelas, e lança expectativas quanto ao seu tratamento no âmbito da Parceria Estratégica, a ser tratada no próximo capítulo.

2. A PARCERIA ESTRATÉGICA BILATERAL BRASIL – UE

2.1. Considerações preliminares

O primeiro capítulo revelou a tensão comercial histórica que existe nas relações entre Brasil e a União utilizando o próprio padrão de comércio entre as partes para fundamentá-la. A institucionalização das controvérsias comerciais imediatamente colocou o Brasil e a UE em grupos de coalizão antagônicos na Rodada Doha. O entrave das negociações, combinado ao crescimento do perfil internacional do país nos foros multilaterais, potencializaram a percepção europeia de que o relacionamento com o gigante latino-americano estava sendo pouco explorado. Nesse sentido, um contexto favorável de fatores convergiu para que a UE, em 2007, lançasse a proposta de institucionalizar o diálogo político no mais alto nível, através da Parceria Estratégica Bilateral.

O presente capítulo tem por objetivo específico apresentar a Parceria Estratégica como um instrumento de política externa tanto para a UE como para o Brasil, o que deriva em interpretações distintas sobre sua finalidade, estrutura institucional e temática. A compreensão desses elementos é fundamental para a consecução desse trabalho, que tem por objetivo geral verificar se os impasses na OMC configuram um obstáculo ao aprofundamento da parceria.

Não obstante a assimetria de poder entre os dois atores, o estudo sobre a Parceria inicia-se com a exposição das distintas percepções sobre o significado de parceria estratégica entre teóricos brasileiros e europeus. Em seguida, serão avaliadas as motivações de ambas partes para o estabelecimento da parceria estratégica, devendo ser levado em conta o histórico das relações comerciais entre o bloco comunitário e o país sul-americano – marcada pelo “eixo de conflito” comercial⁶⁹ – e a abordagem predominantemente birregional da UE. Por fim, será analisado brevemente o arcabouço institucional sobre o qual se erige a parceria e o escopo temático, através do prisma comercial, abordado cúpula à cúpula – sem se omitir os êxitos alcançados pelas propostas anteriores.

2.2. As perspectivas sobre parcerias estratégicas

⁶⁹ Faz-se alusão aos eixos que caracterizam as relações do Brasil com os países europeus estruturados por Antônio Carlos Lessa (1998), como descrito no primeiro capítulo deste trabalho. Apenas para retomar, o “eixo do conflito - encerra estruturalmente as relações do Brasil com o projeto europeu de integração, que tradicionalmente oferece limitações sérias às ambições comerciais do país, tanto no âmbito regional quanto nos foros multilaterais” (LESSA, 1998, p 35).

Como descrito no capítulo I deste trabalho, o cenário internacional no começo do século XXI tem sido marcado por uma crise de estrutura: o novo multilateralismo⁷⁰, resultado do aumento da interdependência e da ascensão de novos atores e temas, distingue-se por seu aspecto de transição e imprevisibilidade, e cria oportunidades para novas parcerias internacionais (HOMOLAR, 2012). Para as potências do *status quo*, como a UE, essa nova realidade adquire contornos de ameaça quando se considera que as estratégias de política externa dos principais países emergentes oscilam entre a alteração da balança de poder e a cooperação para a governança global⁷¹. Por outro lado, para as potências emergentes como o Brasil, a redistribuição de poder aparece como uma oportunidade.

Sendo assim, os dois atores possuem perspectivas distintas para a parceria que os reconhece como sócios estratégicos. A seguir, serão considerados os pontos de vista da UE e do Brasil sobre parcerias estratégicas.

2.2.1. A concepção europeia

Ao enxergar seu espaço de influência no quadro internacional diminuindo (RENARD, 2011, p 5), o bloco europeu e seus Estados membros são compelidos a repensarem o seu papel no tabuleiro de poder internacional.

[...] quanto mais globalizado e interconectado se torna o mundo, mais a UE será confrontada com eles (*potências grandes e emergentes*) - um confronto que pode levar tanto à cooperação ou à concorrência. Tendo em conta que todos os agentes internacionais precisam um do outro para que possam lidar com questões tão cruciais como a mudança climática, a proliferação nuclear e do desenvolvimento sustentável, a cooperação deve ser privilegiada (GREVI, 2008).

⁷⁰ O novo multilateralismo faz alusão ao mundo interconectado por novos atores e temas que fogem à preocupação central dos temas de segurança bélica, como proliferação das armas nucleares, em direção a temas como mudança climática e intervenção humanitária.

⁷¹ Biscope e Renard avaliam que o entendimento de multilateralismo para alguns parceiros estratégicos da UE, como é o caso nitidamente de Índia e China, interpretado como uma maneira de balança de poder ao invés de governança global (SCHMIDT, 2010, 4).

Era preciso, portanto, adotar um instrumento de política externa flexível o suficiente para adequar-se aos distintos perfis de atores e englobar uma ampla gama de temas que se configurassem como potenciais ameaças à UE, optando, assim pela cooperação e não pela concorrência. A estratégia da UE foi, então, utilizar-se do mesmo multilateralismo (que empoderava os emergentes) e cooptar o ativismo desses novos atores, propondo-lhes uma relação política especial no formato de parcerias estratégicas.

O lançamento das parcerias estratégicas pela UE ganhou forma a partir do documento de Segurança Estratégica Europeia (*European Security Strategy* – ESS, 2003)⁷², que definiu as novas ameaças globais como terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, aquecimento global, entre outros, e a necessidade de se desenvolver uma sociedade internacional ordenada pelo direito, organizações, tratados e regimes internacionais como resposta efetiva a esses desafios. Nesse sentido, a construção de parcerias estratégicas seria dirigida a “todos aqueles que compartilham dos nossos objetivos e valores, e estão preparados para agir em favor deles.” (ESS, 2013, p 14).

O documento não estabelece os objetivos específicos dessas parcerias, apenas o de promover um multilateralismo efetivo, definido como o fortalecimento de uma sociedade internacional baseada em regras⁷³. Sendo assim, para Thomas Renard (2011, p 6), cinco fatores caracterizam uma parceria como estratégica: I) a possibilidade de vínculos e *tradeoff* entre diferentes políticas; II) ser construída sobre reciprocidade; III) ambos parceiros devem ter um comum entendimento sobre valores e objetivos mútuos; IV) ser orientada como uma coordenação de políticas de longo prazo – o que significa não questioná-las devido a disputas casuais; V) seu alcance deve ir além dos temas bilaterais a fim de abordar os desafios globais e regionais, sendo esta sua *raison d'être*⁷⁴.

Sob esse entendimento, a UE estabeleceu parcerias estratégicas com onze países: China, Índia, África do Sul, Brasil, México, Canada, Japão, Rússia, Coreia do Sul e Estados Unidos.

⁷² European Security Strategy (ESS), 2010. Disponível em < <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> >. Acesso em 20 de outubro de 2010.

⁷³ “Num mundo de ameaças, mercados e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo. É nosso objectivo desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas”. European Security Strategy (ESS), 2010.

⁷⁴ O autor ressalta que o verdadeiro parceiro estratégico deve ser definido como um *key global player*, que tenha um papel crucial para a resolução de desafios globais e seja um importante promotor do multilateralismo – ou seja, parceiros com os quais seja possível coordenar posições nos foros multilaterais (RENARD, 2010, p 5)

Renard (2010, p 23) classifica essas parcerias em quatro diferentes categorias: I) Parceiros essenciais: leia-se Estados Unidos, uma vez que é praticamente impossível realizar algo sem o apoio dessa superpotência; II) Parceiros pivôs: engloba parceiros cujas relações são mais complexas dada a capacidade de se alterar a balança de poder internacional a favor ou em detrimento da UE, dependendo da maneira como são abordados, sendo eles Rússia, China, Brasil e Índia; III) Aliados naturais: são os países já estáveis no cenário internacional, como Canada, Japão e Coreia do Sul, os quais caracterizam-se como menos estratégicos porém não negligenciáveis, uma vez que imprimem grande influência nas relações internacionais (todos são membros do G8⁷⁵ e do G20⁷⁶, por exemplo); IV) Parceiros regionais, como México e África do Sul, os quais podem adicionar certo valor à UE no contexto regional nos quais se inserem, respectivamente.

Exposta a intenção na eleição de cada parceiro, é compreensível que os assuntos abordados nas relações com cada um também variem, já que seria muito irrealista esperar uma cooperação com todos em cada tema dialogado – mesmo porque, grande parte das questões tratadas é significativa para uns e não para outros⁷⁷ (RENARD, 2011, p 24). A evidente heterogeneidade de parceiros e temas tem sido criticada, principalmente por Renard, que afirma que a ausência de uma definição clara a respeito dos objetivos das parcerias estratégicas motivadas pela UE causaria confusão tanto dentro como fora do bloco⁷⁸ (RENARD, 2011, p 15). Por outro lado, Giovanni Grevi (2008, p 160) argumenta que essa característica generalista seria vantajosa na medida em

⁷⁵ O G8 é formado por chefes de governo dos países desenvolvidos mais industrializados do mundo, sendo eles: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos. A União Europeia também está representado nas reuniões por tanto o presidente da Comissão Europeia e do líder do país que tem a presidência da União Europeia. Site G8: <http://www.g8.co.uk/members-of-the-g8/>.

⁷⁶ Os membros do G20 compreendem um misto de nações desenvolvidas e emergentes, que somadas representam dois terços da população mundial, 85% da produção doméstica global bruta e 75% do comércio mundial, sendo eles: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, República da Coreia, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia. Site do G20: www.g20.org.

⁷⁷ O autor ilustra a discussão com os exemplos controversos de temas como a proliferação de armas de destruição e mudança climática, nos quais uma maior cooperação seria esperada de determinados parceiros mas que não se verificam de fato, por exemplo: a Índia insiste em recusar a assinatura do TNP – Tratado de Não Proliferação – ainda que seja considerada um parceiro natural.

⁷⁸ Em 2010, o primeiro presidente permanente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, iniciou um debate a respeito das parcerias estabelecidas pela UE: “Nós temos parcerias estratégicas, agora precisamos de uma estratégia”. Em: VAN ROMPUY Herman. 2010. *We have strategic partnerships, now we need a strategy*. Herman Van Rompuy mensagem passada por video em 14 de setembro de 2010. Disponível em <<http://vloghvr.consilium.europa.eu/?p=2377>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

que permite o mútuo ajustamento dos tópicos abordados, maior flexibilidade para concessões, *tradeoffs* e uma abordagem incremental.

Sendo assim, as parcerias estratégicas podem ser consideradas instrumentos de "*soft law*", definido por Abott e Snidal (2000) como arranjos políticos que facilitam o compromisso, e a cooperação com benefícios mútuos entre atores com diferentes interesses e valores, e diferentes graus de poder. Essa condição jurídica das parcerias tem permitido à UE buscar seus objetivos e disseminar suas normas em nível global.

2.2.2. A concepção brasileira

Assim como para UE, as parcerias estratégicas estabelecidas pela diplomacia brasileira também se configuram como importantes ferramentas de política externa, mas os princípios norteadores se diferem na medida em que a UE almeja preservar o *status quo* internacional (disseminando suas práticas e valores) e o Brasil esforça-se para rebalanceá-lo, com o objetivo de aumentar a participação dos países emergentes nas instituições de governança global.⁷⁹

Nesse sentido, é essencial a assimilação dos princípios de universalismo, autonomia e desenvolvimento como os principais eixos que articulam a política internacional brasileira (VAZ, 2014; JÚNIOR, 2013). O termo autonomia⁸⁰, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação do Estado, considerando-se as limitações impostas pelo sistema internacional em um determinado período (JÚNIOR, 2013, p 164). A noção de desenvolvimento em política externa relaciona-se à busca por condições e posições internacionais as quais apresentem sinergia com as estratégias de desenvolvimento nacional. (JÚNIOR, idem; LESSA, 2010). Já o conceito de universalismo remete à capacidade de explorar diferentes oportunidades globais, não privilegiando apenas uma grande potência, a fim de se alcançar os objetivos nacionais (VAZ, 2014, p 7).

⁷⁹ "In so far as Brazil's strategic partnerships aim to foster a rebalancing of power on the global stage and to reform multilateral structures with a view to making more space for emerging countries, the partnerships' output needs to be assessed over a longer time frame". (VAZ, 2014, p 14).

⁸⁰ O elemento autonomia não é um atributo exclusivo da política externa brasileira, mas da política externa de qualquer país (JÚNIOR, 2013, p 164). Tullo Vigevani (2007) ainda classificaria o termo como "autonomia pela diversificação", que caracteriza-se pela adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul (inclusive regionais) e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc. Isso porque acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora internacional.

Ainda que aparentemente contraditórios, a natureza seletiva das parcerias estratégicas e o universalismo são articulados de maneira harmônica pela política externa brasileira sob o conceito guarda-chuva de “universalismo seletivo” (LESSA, 2010), pelo qual as parcerias estratégicas surgem como expressão operacional do universalismo, e não seu oposto (VAZ, idem). Nas palavras de Lessa (2010):

[...]parcerias estratégicas são ‘relações políticas e econômicas prioritárias, compensadas reciprocamente, estabelecidas a partir do acúmulo de relações bilaterais de natureza universal. A construção de parcerias estratégicas baseia-se na harmonização dos históricos pedidos do Brasil por universalização e a necessidade de aproximações específicas, as quais garantem a possibilidade de adaptação aos nichos de oportunidade e às limitações internacionais advindas das circunstâncias.’

Como observam Lessa e Oliveira (2013, p 10-11), pela ótica brasileira, a concepção de parceria estratégica possui uma inerente ambiguidade: por um lado, tem seu significado inequívoco, percebido como efeito da construção do universalismo em busca de maiores margens de ação internacional autônoma; por outro, a vulgarização do termo como simples categoria do discurso diplomático – “sendo usada quase como sinônimo de programa de trabalho” –, esvaiu o sentido de alta relevância.

Do mesmo modo que a UE, segundo Alcides Costa Vaz (2014, p 11-12) as parcerias estratégicas brasileiras são designadas por cinco principais objetivos: I) desenvolver e aumentar as capacidades tecnológicas do país; II) fortalecer e expandir as relações bilaterais em áreas de interesse e benefícios mútuos; III) estimular a cooperação e integração regional; IV) promover o inter-regionalismo; V) remodelar os mecanismos de governança global, promovendo uma reforma na maioria das organizações e regimes internacionais. Traçando-se um paralelo com as diretrizes norteadoras das parcerias estratégicas europeias, observa-se que as prioridades brasileiras são explicitamente relacionadas ao interesse nacional (em um primeiro momento), ao passo que nas definições da UE, seus objetivos internos são diluídos em propostas de relevância global.

Essa constatação pode ser justificada, em alguma medida, pelas disparidades técnicas e institucionais envolvidas na estrutura de cada diplomacia. Diferentemente da UE, que possui debates institucionalizados acerca do conceito e emprego das parcerias estratégicas⁸¹, e oferece por

⁸¹ Em grande medida, o ressurgimento dos debates nos círculos políticos em Bruxelas deve-se ao impulse de Herman Van Rompuy, que em setembro de 2010 convocou os Estados Membro, via reunião extraordinária do Conselho

meio do Tratado de Lisboa estrutura legal⁸² para sua execução (RENARD, 2013, p 37), o Brasil não possui documentos formais especificando as prerrogativas das parcerias, o que permite uma abordagem circunstancial ao termo⁸³ (VAZ, 2014, p 7).

Recentemente, o conceito passou a ser empregado na denominação de relações bilaterais previamente existentes e atuais⁸⁴, que podem ser classificadas da seguinte maneira (VAZ, 2014): I) Primeira geração (1970): constitui acordos bilaterais com grandes potências com o objetivo de atrair capitais e tecnologias para o desenvolvimento nacional; II) Segunda geração (1980/1990): remete aos acordos de integração regional com os países vizinhos como solução para a superação da crise econômica; III) Terceira geração (2003 – 2010): compreende as parcerias estratégicas contemporâneas lançadas a partir do governo Lula.

Durante este último período, Alcides Vaz atenta para contradição entre o discurso diplomático que prioriza as relações Sul – Sul, e a maioria dos acordos de parceria estratégicas estabelecidos com países desenvolvidos: das vinte e uma parcerias implementadas sob os mandatos de Lula, dez foram assinados com países desenvolvidos⁸⁵, cinco com países emergentes⁸⁶ e cinco com outros países em desenvolvimento⁸⁷, além da parceria estratégica concluída com a UE.

No caso da parceria estratégica com o bloco europeu, essa contradição é ponderada quando se verifica a oportunidade da parceria em promover a cooperação trilateral em benefício do Haiti e países na África (BARTHELMESS, 2008, p 133). Ademais, Maria Eugênia Barthelmess enfatiza que o “Brasil poderá utilizar a parceria como veículo para a promoção dos interesses de seus

Europeu, a dedicarem-se ao tema, colocando-o como um dos temas prioritários da agenda de política externa europeia (RENARD, 2013, p 37).

⁸² Tratado de Lisboa. Artigo 10º.-A. 1: “A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.” E Artigo 10º.-B. 1: “Com base nos princípios e objectivos enunciados no artigo 10.o-A, o Conselho Europeu identifica os interesses e objectivos estratégicos da União.”

⁸³ Essa característica permite assimilar a evolução dos objetivos das parcerias estratégicas brasileiras expostas acima ao aumento do perfil internacional do Brasil, havendo uma relação diretamente proporcional entre os dois fatores. Como se pode observar, ao longo do tempo, os objetivos passaram a abranger um escopo mais amplo e sistêmico, não voltado diretamente para complementar as diretrizes de desenvolvimento nacional – ainda que prevaleçam em acordos setoriais, como na parceria setorial estabelecida com a França em 2006 (Brazil-France Joint Communiqué, 25 May 2006. Disponível em < www.itamaraty.gov.br/notas-a-imprensa/2006/0328>. Acesso em).

⁸⁴ “In recent years, the Brazilian government has sought to stamp as “strategic” its traditional relations with some countries.” (LESSA, 2010).

⁸⁵ Países desenvolvidos: França, Alemanha, Itália, Espanha, Noruega, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Suíça, Austrália.

⁸⁶ Países emergentes: Rússia, Turquia, África do Sul, Índia, China.

⁸⁷ Países em desenvolvimento: Ucrânia, Argentina, Angola, Venezuela, Peru.

vizinhos latino-americanos e caribenhos no jogo de forças do cenário internacional” (BARTHELMESS, 2008, p 171).

Estimar os contatos diretos com a UE como forma de o Brasil privilegiar a discussão de temas que favoreçam o projeto de integração regional sul-americano, além de se conformar ao princípio de desenvolvimento regional defendido pelo país, ameniza a apreensão das nações vizinhas diante da aparente mudança de estratégia de abordagem da UE em relação à América do Sul.

O subtópico seguinte tratará mais a fundo sobre essa questão da estratégia de abordagem regional e bilateral do bloco europeu em relação à região sul-americana.

2.3. As motivações para uma abordagem bilateral

Até há pouco tempo, os canais de diálogo político entre Brasil e UE encontravam-se dispersos e pouco explorados, processando-se (e limitando-se), sobretudo pelo prisma das negociações para o Acordo de Associação UE-Mercosul (COM 2007). O crescimento do perfil internacional brasileiro na arena global, combinado ao fatigado diálogo no âmbito da Parceria Estratégica Birregional União Europeia⁸⁸, América Latina e Caribe (1999) e à estagnação das negociações conduzidas no nível sub-regional para a conclusão do Acordo de Livre comércio (1995), levaram Bruxelas a repensar o modelo de cooperação regional destinado à América do Sul (LESSA, 2010; HOFFMANN, 2008).

Não obstante, os representantes da UE argumentam que não se trata de ruptura estratégica senão complementariedade entre a abordagem birregional e bilateral. Como expressado pela Comissária de Relações Internacionais e Políticas Europeias de Vizinhança, Benita Ferrero-Walder (2007), durante seu discurso na I Cúpula Brasil-UE⁸⁹: “A UE está profundamente comprometida com o desenvolvimento de uma parceria estratégica com o Brasil. Existe um enorme potencial para

⁸⁸ As dificuldades no diálogo entre União Europeia, América Latina e Caribe residem sobre diferentes aspectos que vão desde a heterogeneidade política, econômica e cultural entre os países latinos, ou seja, ausência de coesão interna no bloco, até a assimetria de processos de integração relativo à Europa, o que implica em um grande desafio ao diálogo institucional (LESSA, 2010).

⁸⁹ FERRERO-WALDER, Benita. SPEECH/04/462. Disponível em < http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-462_en.htm?locale=fr >. Acesso em 20 out 2014.

expandir essa parceria nas esferas multilateral, regional e bilateral. Eu também acredito que ao ativarmos o diálogo nós promoveremos a conclusão de um Acordo entre UE e Mercosul.”

A colocação da comissão se alinha à Comunicação da Comissão Europeia (COM 2005)⁹⁰ recomendando ao Parlamento e ao Conselho a proceder uma reavaliação de suas relações com o conjunto da América Latina, optando por intensificar os contatos com um “país chave”, capaz de dialogar de “igual para igual” com a Europa e, junto ao qual se pudesse pleitear mais efetivamente os objetivos e interesses comunitários (BARTHELMESS, 2008, p 112). A Comissão identificava o Brasil e o México como os “protagonistas de peso” que mais se adequavam a esta condição (COM 2005).

O fato de o México possuir relações preferenciais com os Estados Unidos no contexto de regionalista do NAFTA, configurava-se como uma limitação incontornável, visto que um dos principais objetivos da política comunitária na região era o de afirmar sua presença estratégica em oposição a influência norte-americana⁹¹ (BARTHELMESS, 2008, p 112). Assim a opção pelo Brasil como candidato ideal à sócio-estratégico da UE é resultado da interação entre inúmeros fatores que convergiram para o despertar do interesse político da UE pelo gigante sul-americano.

O primeiro aspecto que se destaca é o peso e pro-ativismo do país num contexto tão valorizado pela UE como é o da arena multilateral da OMC: o Brasil tem sido o pivô da promoção de coalizões com países em desenvolvimento “para aumentar capacidades ou diminuir possíveis danos”⁹² nas negociações multilaterais de comércio (JÚNIOR, 2013, p 162)⁹³. O país sul-americano posiciona-se como um dos mais atuantes negociadores na Rodada Doha, sendo o principal articulador da coalizão do G20 comercial, em 2003 (JÚNIOR, 2013, p 162). Ainda no

⁹⁰ Comissão Europeia. COM(2009)495/3. Uma Parceria Reforçada entre a União Européia e a América Latina. Bruxelas, 30.09.2009. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_pt.pdf>. Acesso em 20 out 2014.

⁹¹ A autora sugere que a intenção da UE era desviar a atenção e influências norte-americana da região, independentemente da opção pelo México ou Brasil como parceiros estratégicos. Barthelmess (2008, p 13) observa que Por meio do desenvolvimento de relações de comércio em escala mundial e alianças políticas diversificadas, a UE procura contrabalançar o poderio norte-americano e garantir papel de destaque para si própria no contexto internacional.”

⁹² Identifica-se no ativismo brasileiro a estratégia de *soft balancing*, envolve estratégias institucionais como a “formação de coalizões ou *entes* diplomáticos limitados, como BRIC, IBAS, G3 e G21, para restringir o poder das grande potências estabelecidas” (FLEMES, 2010, p 145).

⁹³ Nesse sentido, Haroldo Ramazini Junior (2013) aponta a “Declaração sobre o acordo de TRIPs e Saude Pública” de 2001 – uma relativização dos acordos TRIPs em prol das necessidades de saúde pública dos países em desenvolvimento. Em 2005, durante a reunião ministerial de Hong Kong, formou-se a coalizão NAMA-11, da qual participavam África do Sul, Brasil e Índia, tendo como objetivo fazer um papel semelhante ao G20 nas negociações agrícolas, mas, neste caso, nas Negociações de Acesso a Mercado para Bens não Agrícolas (NAMA).

espectro comercial, o Brasil foi convidado a participar do diálogo entre o grupo G8 e as potências emergentes (G8+5)⁹⁴, e é membro atuante do G20 financeiro (GRATIUS, 2008, p 41).

A própria condição econômica e comercial brasileira também se apresentou como indicador de importância para se estreitar as relações com o líder sul americano, que em 2006 já se posicionava entre as dez maiores economias mundiais⁹⁵ e representava, aproximadamente, 80% do PIB do Mercosul (FERRERO-WALDER, 2007). O Brasil configurava-se, ainda, como o principal destino de investimentos diretos europeus, alcançando o patamar do US\$ 150 bilhões – concentrando o maior estoque de investimento acumulado da UE dentre os BRICS (BARTHELMESS, 2008, p 115); posicionava-se como o 11º parceiro comercial do bloco europeu, representando apenas 2% das importações europeias (COM 2007/281)⁹⁶.

Em contrapartida, as trocas comerciais do Brasil com a UE compreendiam 22% do comércio exterior do país⁹⁷, conferindo à UE a condição de principal parceiro econômico. A assimetria nas relações comerciais absolutas era contrabalanceada pela grande representatividade dos exportados primários na pauta de importação europeia, compondo 10% do total de recursos naturais importados pela UE em 2005 (ZEIDAN, 2007, p 161). Além disso, a UE possuía grande interesse na liderança brasileira como produtor e exportador de biocombustíveis (GREVI, 2009, p 149)⁹⁸, uma vez que energias renováveis e sustentabilidade configuravam um dos temas previstos no ESS 2003.

A ênfase na dimensão econômica e comercial, como indício de interesse entre as duas partes, justifica-se pela identificação desses temas como prioritários no momento de decisão para se eleger os parceiros estratégicos. Pelo lado europeu, Giovanni Grevi (2008, p 148) demonstra a valorização dos BRICs pela UE como nova fronteira de expansão econômica a partir de indicadores

⁹⁴ O grupo compreende os membros do G8 supracitados somados ao G5, que é composto por Brasil, China, Índia, México e África do Sul.

⁹⁵ Com um produto interno bruto (PIB) de \$1,1 trilhões de dólares. Fonte: http://money.cnn.com/news/economy/world_economies_gdp/

⁹⁶ Comissão Europeia.COM(2007)/281 final. Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/10/02/1952/20121003174806663481e.pdf> Acesso em 20 ou 2014.

⁹⁷ Em 2005, a UE era responsável por, aproximadamente, 33% da importação de produtos de alta tecnologia pelo Brasil (ZEIDAN, 2007, p 160).

⁹⁸ Giovanni Grevi acentua a visão estratégica e global da UE ao descrever ao colocar em perspectiva a possibilidade de aumento em até dez na produção de biocombustíveis no mundo entre 2004 e 2030, dependendo dos níveis de investimento, preço do petróleo, tecnologias de inovação

de seu peso no PIB mundial (25%), bem como a participação dos mesmos na composição da carteira de comércio exterior europeia (GREVI, 2012, p 15).

Pontualmente, Grevi (2012, p 14) afirma que “A Economia permanece como a espinha dorsal nas agendas das parcerias [...]” e “O comércio e o investimento, em particular, são a pedra angular da maioria das parcerias estratégicas [...]”. A percepção de Alcides Vaz (2014, p 11) sobre as parcerias estabelecidas pelo Brasil segue a mesma consonância, ao afirmar que elas objetivam um amplo leque de assuntos, dos quais as questões econômicas (comércio, investimentos e finanças) são privilegiadas, seguidas dos tópicos de educação e cultura, ciência e tecnologia, segurança e defesa.

No entanto, em se tratando das relações Brasil - UE existe uma “parceria natural” (VALLADÃO, 2008), condicionada pela herança cultural comum e compartilhamento de valores e princípios, nomeadamente a democracia, paz e justiça social. Diferentemente de sócios estratégicos como Rússia e Índia, países com pouca afinidade cultural e de princípios com a UE, a inclusão do Brasil ao clube de amigos da Europa se justifica pela visão de mundo compartilhada – fortalecimento do multilateralismo do sistema ONU, resolução de desafios transnacionais como mudança climática, crise financeira internacional – e não apenas por interesses econômicos ou geoestratégicos (GRATIUS, 2007, p 113).

A análise tecida por Susanne Gratus (2007) a respeito do peso decisivo da presidência da Comissão Europeia, ocupada a partir de 2004 pelo social-democrata José Durão Barroso, corrobora para compreensão da magnitude dos valores comuns. A autora advoga que o importante passo dado rumo ao estreitamento das relações entre ambas as partes não se realizaria sem a mediação do presidente da Comissão Europeia, José Durão Barroso. Gratus (2007, p 14) considera o evento um exemplo de que a “Política Externa e de Defesa da União Europeia” ainda permanece sob a autonomia dos Estados nacionais, que tendem à transferência de interesses individuais à União”. Ficaria nítido, portanto, que não apenas os interesses econômicos, mas também os laços culturais e valores compartilhados constituiriam elementos importantes da orientação da política externa dos Estados membros, bem como da UE em conjunto.

Não obstante, a condição especial de diálogo conquistada pelo Brasil junto à UE também se deve à projeção político-diplomática do país, erigida sobre a capacidade de sua diplomacia em engajar-se e articular-se em esferas tão distintas. Além dos foros econômicos e financeiros

supracitados, sobressaem-se: a atuação no G4⁹⁹; a coordenação militar da missão de manutenção de paz no Haiti (MINUSTAH); o interesse claro do Brasil em promover parcerias com países em desenvolvimento, como por exemplo, o foro IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), Cúpulas América do Sul- África e Cúpulas América do Sul-Países Árabes.

Distintivamente, aos olhos da UE, o compromisso do líder sul americano com o processo de integração regional por meio de iniciativas de concertação subregional dos mais variados tipos, bem como seu peso econômico na região, conformavam-no como o pilar político e estabilizador da América do Sul (FERRERO-WALDER, 2007). A criação do Mercosul e promoção da UNASUL, a mediação exitosa em crises regionais, e a própria quitação da dívida externa junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), contribuem para o aumento de capital político relativo do país, que passa a ser visto com maior credibilidade e confiança¹⁰⁰.

Dessa forma, Maria Eugênia Barthelmess (2008, p 115) conclui que:

Diante da discrepância entre a importância assumida pelo Brasil na visão comunitária e a fragilidade do arcabouço institucional bilateral, a Comissão Europeia propôs a elevação do patamar do relacionamento político, decisão da alçada dos Estados Membros, reunidos no âmbito do Conselho Europeu.

A Parceria Estratégica viria a tornar-se a nova referência das relações Brasil – UE e da cooperação bilateral na tentativa de se coordenar esforços para superação de desafios globais comuns. O tópico seguinte vai expor as expectativas contidas no Comunicado da UE de 2007, que lança a parceria; indentificar os elementos que compõe seu arcabouço institucional como vetores para o aprofundamento dessa associação (central para confirmar ou refutar a hipótese deste trabalho); e proporcionará uma breve análise, cúpula a cúpula, enfatizando o escopo econômico-

⁹⁹ O G4 é uma aliança formada por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, países que se esforçam apoiando as propostas um dos outros no que se refere à reforma da ONU, e pleiteiam um assento permanente no Conselho de Segurança (SILVA, 2011).

¹⁰⁰ Além da postura contundente com os princípios valorizados pela UE, Maria Eugênia Barthelmess (2008, p 113) avalia que: “A crescente percepção comunitária do perfil único do Brasil coincidiu com o desencanto produzido por acontecimentos em outros países da região. A crise cambial argentina, que provocou o “calote” externo de 2001; a retórica polêmica praticada pelo Governo da Venezuela; a percebida influência venezuelana sobre os novos Governos da Bolívia e do Equador; a nacionalização, pela Bolívia, de suas reservas de petróleo e gás – anunciada pelo Presidente Evo Morales na Cúpula ALC-UE de Viena; a persistência, na Colômbia, dos problemas do narcotráfico e da guerrilha são elementos que contribuíram para a singularização do Brasil como país “confiável” em um contexto que passa a ser visto como problemático”.

comercial dos diálogos políticos – sem deixar de apontar as mais destacadas conquistas em outras áreas de cooperação.

2.4. Aprofundamento e escopo comercial da Parceria Estratégica Bilateral Brasil – UE

O Brasil é um parceiro importante para a UE. Não só partilhamos laços históricos e culturais estreitos, valores e um forte empenhamento nas instituições multilaterais, mas também a capacidade para dar uma contribuição decisiva para o tratamento de muitos desafios globais como as alterações climáticas, a pobreza, o multilateralismo, os direitos humanos e outros. Ao propor um estreitamento destes laços, reconhecemos o estatuto do Brasil como "protagonista fundamental" para integrar o clube restrito dos nossos parceiros estratégicos. (Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia).¹⁰¹

Azeredo da Silveira, ministro das relações exteriores do Brasil durante o governo de Ernesto Geisel (1974 – 1979) ficaria surpreso se, após afirmar em suas memórias que o “Império brasileiro se inspirou na Europa, no sistema político europeu” e que, portanto, deveria lutar para ser integrado ao clube amigos da Europa (SPEKTOR, 2010), presenciasse tal iniciativa partindo da Europa, e não do Brasil.

A Comunicação da Comissão Europeia “Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil”, de 30 de maio de 2007, reconhecia o protagonismo cada vez mais evidente do Brasil no nível mundial, bem como seu papel de interlocutor essencial para a UE, e admitia que o diálogo entre as duas partes vinha sendo pouco explorado, processando-se sobretudo no âmbito do diálogo UE-Mercosul (COM 2007/281). Como referiu-se, na ocasião, Benita Ferrero-Waldner¹⁰²:

Existe um enorme potencial por explorar nas nossas relações com o Brasil a nível multilateral, regional e bilateral. Esta Parceria Estratégica permitir-nos-á desenvolver ainda mais a nossa cooperação em sectores-chave como a energia, os transportes marítimos e o desenvolvimento regional, e estabelecer novas relações duradouras entre os nossos povos. Estou convicta de que ao ativar o diálogo motivaremos o Brasil a avançar no sentido de uma maior integração regional no Mercosul, encorajando-os a mostrar maior abertura nas nossas negociações.

O Comunicado, de fato, propôs uma gama de áreas consideradas prioritárias e dignas de uma cooperação mais estreita, sendo elas: o reforço ao multilateralismo, especialmente no

¹⁰¹ Comissão Europeia. *Press Release*. EU-Brasil: a Comissão propõe Parceria Estratégica. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm>. Acesso em 30 out 2014.

¹⁰² Comissão Europeia, op cit. (2007).

fortalecimento da ONU, e aos direitos humanos; a promoção da democracia, governança, e desenvolvimento regional e social (alcançando os Objetivos do Milênio); a proteção do meio ambiente e cooperação em matéria de energia; o apoio à estabilidade e à prosperidade na América Latina; a cooperação para avançar a agenda do Mercosul, tanto em matéria de integração regional como na conclusão um acordo UE-Mercosul.

A Comissão reitera, nesse sentido, sua expectativa quanto às capacidades do Brasil em assumir um papel de liderança na condução do processo de integração política e econômica intra-Mercosul, visto como condicionante para a conclusão do acordo inter-regional com o bloco (COM 2007/281).

No documento, é proposto um reforço às relações econômicas e comerciais – estimulando a liberalização comercial do Brasil por meio da redução de barreiras tarifárias e não tarifárias – e a formação de uma sociedade da informação, com a finalidade de melhorias nas burocracias públicas, aumento da qualidade de vida e redução da pobreza (COM 2007/281). A cooperação técnica no setor de transporte; aviação e marítimo também é estimulada, e faz-se referência à aproximação dos povos por canais de conexão educacional (ensino superior), cultural, sociedade civil e empresas (COM 2007/281).

De acordo com Alfredo Valladão (2008), ao menos no planejamento e intenções, a proposta europeia atendia todas as condições básicas para a construção de uma parceria estratégica eficaz, principalmente no que diz respeito à pluralidade de canais de contato entre as sociedades, desviando-se do monopólio diplomático intergovernamental. Segundo o autor (2008), a criação de espaços de diálogo não oficiais permite o avanço em temas que estariam travados caso dependessem de uma posição formal pré-estabelecida, além de permitirem o contato entre os atores mais ativos de cada setor. Valladão (2008, p 48) conclui que além de harmonizar diferentes posições, esse seria o meio de “fundar a parceria estratégica em bases mais permanentes, amplas, e duráveis do que um diálogo que engajaria apenas os governos”.

Embasada em todos esses pressupostos e condições, a parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia foi oficialmente instaurada durante a primeira reunião de Cúpula, realizada em Lisboa, em 04 de julho de 2007. A partir deste momento foi instalado um mecanismo de reuniões de Cúpulas anuais, e permanentes, do mais elevado nível de interlocução política entre o

Presidente da República e a Tróica da UE¹⁰³. O arcabouço institucional bilateral era composto ainda por uma Comissão Mista¹⁰⁴, que se ocupava de questões ligadas a transportes, comércio, economia e finanças, e pelos chamados diálogos setoriais¹⁰⁵. Os diálogos setoriais têm natureza essencialmente técnica, mas “desenvolvem-se num contexto de receptividade e visibilidade política” – ou seja, correspondem a desdobramentos técnicos¹⁰⁶ do diálogo político no alto nível (SORNETA, 2009)¹⁰⁷.

Diante da importância em se manter a frequência e permanência do diálogo político estruturado como meio de se aprofundar as relações bilaterais, e assuntos de interesses comuns, Barthelmess (2008, p 173) afirma que:

Garantir a frequência anual da coordenação política no mais alto nível, propor ao lado europeu as grandes linhas de abordagem dos temas centrais da parceria e elaborar conjuntamente com a UE um Plano de Ação que oriente a atuação de múltiplos contatos em nível técnico deveriam ser, a partir de agora, as metas imediatas do Governo brasileiro em seu relacionamento com a União Europeia.

¹⁰³ A Troica da UE é composta pelo Chefe de Governo do Estado-membro que detém a Presidência rotativa do Conselho da UE; pelo Secretário-Geral do Conselho; e pelo Presidente da Comissão Europeia (BARTHELMESS, 2008, p 46).

¹⁰⁴ A Comissão Mista se reúne a cada dois anos, em nível de Vice-Ministros (Secretário-Geral do Itamaraty e Diretor Geral de relações Exteriores da Comissão Europeia) e tem sua origem no Acordo-Quadro de Cooperação de 1992, que entrou em vigor em 1995 (BARTHELMESS, 2008, p 145)

¹⁰⁵ Como explica Maria Eugênia (2008, p 148): “Os diálogos setoriais sobre dossiês estratégicos de interesse comum se dividem em três categorias. Na categoria dos diálogos “antigos”, que precedem o movimento de valorização das relações bilaterais com vistas à instituição de uma parceria estratégica, encontram-se apenas as reuniões de consulta sobre desarmamento e não-proliferação e os contatos em matéria de ciência e tecnologia. Novos diálogos setoriais foram criados com o fim específico de diversificar o relacionamento bilateral, a exemplo dos que tratam de transportes marítimos e questões de desenvolvimento sustentável e mudança do clima. Finalmente, entre os diálogos “novíssimos”, já acordados, mas em cujo âmbito ainda não se realizou reunião, estão os de política energética, desenvolvimento social, integração regional e questões agrícolas (aspectos sanitários e fitossanitários). Contempla-se ainda a instalação de diálogos nas áreas de sociedade da informação e educação e cultura.

¹⁰⁶ As cooperações bilaterais técnicas entre Brasil e UE também integram o quadro institucional da parceria, e estão previstas no Documento de Estratégia para o país – *country Strategic Paper Brazil* (CSP). O CSP define as atividades a serem desenvolvidas no período de quatro a seis anos, sendo que o segundo CSP para o Brasil entrou em vigor em 2007, e orienta a cooperação no período de 2007-2013¹⁰⁶. Fonte: Comissão Europeia. BRAZIL. COUNTRY STRATEGY PAPER 2007-2013. Disponível em: < http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf >. Acesso em 29 out 2014.

¹⁰⁷ Para saber mais sobre os diálogos políticos lançados em 2009, a partir do Plano de Ação Conjunta 2008, ver: SORNETA, Carla (org). **Estudo de base dos diálogos setoriais União Europeia-Brasil. Assistência Técnica ao Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil.** Europaid. 2009.

O subtópico seguinte apresentará o conteúdo das cúpulas realizadas até o momento, enfatizando, as abordagens econômico-comerciais, e verificando-se as percepções de sucesso da parceria expressadas pelos altos representantes de cada um dos lados.

2.4.1. As reuniões de Cúpula Brasil – UE

A primeira reunião de Cúpula, como dito anteriormente, teve sede em Lisboa e ocorreu no dia 04 de julho de 2007. A declaração conjunta da primeira Cúpula¹⁰⁸ valida as proposições apresentadas no escopo da parceria estratégica pela Comissão meses antes, e indica que os representantes se comprometem a elaborar um plano de ação destinado a implementar estes objetivos já na próxima cúpula. Relativo ao alcance global da parceria, as partes concordam em que a melhor forma de abordar as questões de ordem mundial se dá pela via de um multilateralismo efetivo centrado no sistema das Nações Unidas. Ademais, tanto o Brasil como a UE acreditam que uma maior liberalização do comércio e a facilitação dos fluxos de investimento promoverão o crescimento econômico e a prosperidade dos seus povos. Por isso, reafirmam seu forte empenho na rápida conclusão da Rodada de Doha para o Desenvolvimento, da OMC.

Quanto à dimensão regional¹⁰⁹, Brasil e UE afirmam estarem empenhados na conclusão do Acordo de Associação UE-Mercosul, que permitirá aprofundar ainda mais as relações econômicas entre as duas regiões e intensificar o diálogo político, bem como as iniciativas em matéria de cooperação.

A segunda reunião de Cúpula Brasil-União Europeia¹¹⁰, realizada no Rio de Janeiro em 2008, teve como principal missão dar continuidade aos acordos da Cúpula de Lisboa e “aterriçar” os conteúdos da associação em um plano de medidas concretas e campos de atuação delimitados (PINO, 2011, p 136). Nesse contexto, foi lançado o Plano de Ação Conjunto 2008-2011 que

¹⁰⁸ Declaração Conjunta da I Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/04/cupula-brasil-uniao-europeia-lisboa-4-de-julho-de> >. Acesso em 30 out 2014.

¹⁰⁹ Brasil e UE também manifestam a intenção em promover a cooperação entre América Latina e UE, apoiando as iniciativas e compromissos gerados no âmbito deste processo. Fonte: Declaração Conjunta da I Cúpula Brasil-União Europeia. Ibidem.

¹¹⁰ Declaração Conjunta da II Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/declaracao_conjunta.pdf. Acesso em 29 ou 2014.

estabelece de maneira genérica, e sem indicadores de êxito, as áreas de trabalho comum e abrangem cinco eixos principais¹¹¹:

- promoção da paz e da segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz;
- promoção da parceria econômica, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável;
- promoção da cooperação regional;
- promoção da ciência, da tecnologia e da inovação;
- promoção do intercâmbio entre os povos.

Esse Plano de Ação teve duração de três anos e foi substituído, posteriormente, pelo novo plano de ação 2012-2014. A “metodologia” empregada para executar esse programa temático, que se desdobra e em vinte subcampos, consistia na realização das reuniões de cúpula e ministeriais regulares¹¹² (PINO, 2011, p 138). Sobre o Acordo de Associação Mercosul-UE, Bruno Pino ressalta que devido à sensibilidade das questões comerciais, os diálogos bilaterais sobre fomento das relações comerciais econômicas não abordam o capítulo comercial do mesmo (*Acordo de Associação Mercosul-UE*), mas também não renunciam o incentivo à conclusão das negociações relativas a ele (PINO, 2011, p 136). É importante notar que a associação pretende complementar essa discussão, abordando temas adjacentes como a propriedade intelectual, a política industrial, ou mesmo as condições fitossanitárias que afetam o comércio e, em alguma medida contribuem para o avanço do diálogo inter-regional (PINO, 2008; Plano de Ação Brasil-União Europeia).

Karine de Souza Silva (2011) nota que “os objetivos desta parceria ultrapassam as fronteiras da cooperação restrita à esfera econômico-comercial e invadem terrenos ainda pouco explorados pelos sócios, como os de manutenção da paz e segurança internacional”. A autora ressalta que a reunião do Rio de Janeiro privilegiou a cooperação em esferas nas quais há interesses recíprocos como energia, transportes, sociedade da informação, entre outros temas supracitados.

No entanto, com o advento da crise econômica global em 2008 e a forte recessão que provocou, especialmente nas nações mais desenvolvidas, estimulou a adoção de barreiras protecionistas por todo o globo, diminuindo os níveis de comércio internacional como nunca se

¹¹¹ Plano de Ação Conjunto Brasil – União Europeia. Disponível em <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf>. Acesso em 30 out 2014.

¹¹² Reuniões de Altos Funcionários e a Comissão Mista Brasil-Comunidade Europeia contribuirão para a preparação das reuniões de Cúpula e Ministeriais, bem como para o monitoramento do progresso dos diálogos em curso e da implementação do Plano de Ação Conjunto (Plano de Ação Conjunta, idem)

tinha visto desde a década de 1930¹¹³. Assim, Em consonância com a Declaração do G-20¹¹⁴ na Cúpula de Washington, Brasil e União Européia sublinham a importância capital de rejeitar o protecionismo e de evitar que os países se voltem para si mesmos em épocas de incerteza financeira.

A Terceira Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia¹¹⁵ foi sediada em Estocolmo, em 6 de outubro de 2009. Os líderes discutiram temas globais, situações regionais e internacionais e o fortalecimento das relações Brasil-UE, em particular a implementação do Plano de Ação Conjunto adotado na Segunda Cúpula, no Rio de Janeiro, em dezembro de 2008. Reafirmou-se o sucesso da parceria e introduziu-se se novos temas nas mais variadas esferas de diálogos setoriais¹¹⁶. Nesse contnxt, em julho de 2009, ocorreu a primeira reunião de alto nível dos diálogos em assuntos econômicos e financeiro que englobam dois importantes pontos diálogos específicos nas relações comerciais Brasil – UE: o “Diálogo em aspectos sanitários e fitossanitários” e o “Diálogo piloto em política e regulação industrial”. O primeiro tem como principal objetivo remover entraves ao comércio em produtos agro-pecuários¹¹⁷ – cerne das reivindicações brasileiras junto aos demais países em desenvolvimento na Rodada Doha –, e o segundo visa a facilitar o entendimento mútuo entre as partes, de modo a promover a atividade empresarial e a melhorar a competitividade das indústrias nos setores abrangidos (SORNETA, 2009).

Os chefes de Estado e de Governo, ainda registraram com satisfação os resultados da Cúpula de Pittsburgh (24 e 25 de setembro) e a conseqüente consolidação do G-20 como o principal foro para a cooperação econômica internacional. Enfatizaram a necessidade de implementar a agenda acordada em Pittsburgh, que prevê a “reforma das instituições financeiras internacionais, a construção de um crescimento vigoroso, sustentável e equilibrado, o fortalecimento da regulação e

¹¹³ O sétimo “Relatório da OMC - OCDE- UNCTAD para o G-20 sobre as restrições comerciais e de investimento” revela que as restrições comerciais e de investimento impostas pelos governos não diminuíram, e que o ritmo de remoção de tais obstáculos desacelerou. A acumulação de tais restrições significa, em 2012, que cerca de 3 % das importações globais são afetadas por medidas protecionistas, ao meso tempo que impactam quase 4% do G-20 comercial. Fonte: OMC. **WTO Report on G-20 Trade Measures**. Disponível em < http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/igo_31may12_e.htm >. Acesso em 05 nov 2014.

¹¹⁴ ITAMARATY. DECLARATION SUMMIT ON FINANCIAL MARKETS AND THE WORLD ECONOMY. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-washington> >. Acesso em 07 nov 2014.

¹¹⁵ Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/terceira-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao> >. Acesso em 30 ou 2014.

¹¹⁶ Karine de Souza Silva destaca a atenção conferida ao adensamento das relações bilaterais na esfera cultural e educacional por meio da concessão de bolsas de estudos, da implementação do Instituto de Estudos Brasil-Europa, da promoção de intercâmbios e transferências de *know how* entre a União e o Brasil (SILVA, 2011).

¹¹⁷ “Foi recomendado pela DG TRADE realizar oficinas, envolvendo a comunidade empresarial e outros agentes econômicos relevantes, para explicar os sistemas de controlo e vigilância sanitária da UE e do Brasil de modo a promover o entendimento recíproco sobre os respectivos sistemas”. (SORNETA, 2009, p 37).

da cooperação no setor financeiro, incluindo práticas de compensação, e o fortalecimento do apoio aos países mais vulneráveis”¹¹⁸.

A partir de então, todas as cúpulas que se seguiram, repetiram as intenções de empenho dos Chefes de Estado e de Governo, do Brasil e da UE, em agir conjuntamente para combater os efeitos da crise global, comprometendo-se a seguir as recomendações das declarações finais das Reuniões anuais do G20. A Quarta Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia¹¹⁹, que realizou-se em Brasília, no dia 14 julho de 2010, não teve aspirações diferentes no que tange a pauta da crise internacional – Rodada Doha – Acordo de Associação Mercosul-UE. A cada cúpula, os líderes também reafirmavam o compromisso e urgência em se concluir as negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE, relançadas em Madrid, em 2010, bem como em alcançar rapidamente uma conclusão ambiciosa, abrangente e equilibrada para a Rodada de Doha – cujas negociações pouco progrediram depois de julho de 2008¹²⁰. Entretanto, em outras áreas observaram-se avanços como na cooperação diplomática para insenção de vistos para viagens de curta duração¹²¹ e nos projetos de cooperação triangular¹²².

Nesse sentido, Lazarou e Fonseca (2013, p 108) identificam um traço de continuidade no desenvolvimento das relações Brasil-UE, bem como um aumento progressivo das decisões com vistas à cooperação global, quando se avaliam as Declarações Conjuntas das Cimeiras de 2007 à 2010. A partir da IV Cúpula, notoriamente, as autoras (2013, p 109) observam que a inclusão de temas em busca de uma solução negociada, como a questão nuclear iraniana, e a promoção do

¹¹⁸ Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia. Ibidem.

¹¹⁹ Declaração Conjunta da IV Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-brasilia-14-julho-de-2010> . Acesso em 30 ou 2014.

¹²⁰ Em julho de 2008, os países estiveram perto de chegar a uma conclusão equilibrada de concessões em relação ao acesso de a mercados para bens agrícolas e industrializados, assim como serviços. No entanto, o ciclo de negociações não se fechou sobretudo em razão da divergência dos principais países sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos países em desenvolvimento. Fonte: ESTADÃO. **O Brasil e a Rodada Doha**. 16 de março de 2011. Disponível em < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-e-a-rodada-doha-imp-692563>>. Acesso em 08 nov 2014.

¹²¹ É digno de nota a satisfação expressada pelos dois lados concernente à conclusão dos Acordos sobre isenção de vistos de curta duração para portadores de passaportes ordinários, diplomáticos, de serviço e oficiais, e do dos progressos dos diálogos na área da política de transportes e logística, através do fortalecimento da cooperação em matéria de aviação civil no contexto do diálogo sobre transportes aéreos (Declaração Conjunta da IV).

¹²² O progresso alcançado no processo de preparação de projetos de cooperação triangular em benefício de países em desenvolvimento, também configurou entre os temas de destaque da reunião. A esse respeito, os líderes regionais saudaram a adoção de um Programa de Trabalho Conjunto, que estabelecia as bases sobre as quais Brasil e UE cooperariam na promoção do desenvolvimento nos países de língua oficial portuguesa na África (PALOP), Timor Leste e Haiti. (Declaração Conjunta da IV).

desenvolvimento sustentável na África, “representam uma forte ‘dissociação’ da natureza bilateral das negociações anteriores”. Lazarou e Fonseca (2013) ainda observam o chamado cada vez mais evidente das Declarações para a necessidade de ultrapassar a crise financeira global, simultaneamente à reforma da arquitetura financeira internacional – como se pode observar através das informações expostas neste trabalho.

Seguindo essa tendência, a V Cúpula Brasil-União Europeia¹²³, que ocorreu em outubro de 2011, em Bruxelas (Bélgica), abordou uma gama de assuntos multilaterais, e contou com a presença da nova presidenta brasileira Dilma Rousseff, além do presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso e do presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy. Na pauta de discussões políticas, além do debate sobre o atual quadro de forte instabilidade na economia mundial¹²⁴, realizou-se a assinatura de um Plano de Ação Conjunto para o período 2012-2014, ampliando o escopo e reforçando as linhas gerais do plano de ação correspondente ao biênio 2009-2011, firmado ao final da II Cúpula Brasil-UE, realizada em 2008.

A VI Cúpula Brasil-União Europeia¹²⁵ foi realizada em 24 de janeiro de 2013, em Brasília, e pela primeira vez em anos, sobre o Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE puderam saudaram “o progresso alcançando na parte normativa, coincidindo que o continuado avanço do processo negociador requer, neste momento, a discussão do acesso preferencial aos respectivos mercados, incluindo troca de ofertas de acesso a mercados”¹²⁶.

Em seguida, reafirmaram que compartilham de valores e princípios em que se apoia a Parceria Estratégica Brasil-UE mais uma vez foi refletido através do “firme compromisso dos líderes com os princípios da democracia e do Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, a promoção do desenvolvimento sustentável com inclusão social e a defesa da paz e segurança internacional” (Declaração da VI Cúpula Brasil – UE). As partes reafirmaram o

¹²³ Declaração Conjunta da V Cúpula Brasil-União Europeia e Plano de Ação Brasil – UE 2012-2014. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de-2011>>. Acesso em out 2014.

¹²⁴ Ainda no escopo do debate, o setor energético foi destacado como um dos principais pilares da parceria Brasil-UE, com destaque para fontes de energia renováveis, e renovou-se o comprometimento no que toca ao meio ambiente, com avanços significativos na Conferência Rio+20, ocorrida em maio de 2012. Fonte: ICTS (International Center for Trade and Sustainable Development). V Cúpula Brasil-EU estreita relações políticas e comerciais. Disponível em: <http://www.icts.org/bridges-news/pontes/news/v-c%C3%BApula-brasil-ue-estreita-rela%C3%A7%C3%B5es-pol%C3%ADticas-e-comerciais>. acesso em 29 out 2014.

¹²⁵ Declaração Conjunta da VI Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil2013uniao-europeia-brasilia-24-de-janeiro-de-2013>>. Acesso em 30 out 2014.

¹²⁶ Declaração da VI Cúpula Brasil – UE. Ibidem.

objetivo de estreitar ainda mais o diálogo político bilateral, visando à convergência de pontos de vista sobre temas da agenda global e à maior aproximação de posições nos foros internacionais. “Nomeadamente, as partes reiteraram a necessidade um sistema multilateral forte e eficaz, fundamentado na prevalência do direito internacional para o enfrentamento conjunto dos múltiplos desafios mundiais” (Declaração da VI Cúpula Brasil – UE).

A recorrente reafirmação de valores e compromisso com o Estado de direito, bem como as leis da sociedade internacional, deixa transparecer as expectativas da UE em relação ao papel do Brasil na parceria. Segundo Maria Eugênia Barthlmess (2008, p 177) essas expectativas estão ligadas, sobretudo, ao objetivo de política externa da UE de expansão de sua atuação global, levada a cabo por valorização do papel da ONU e fortalecimento do sistema multilateral baseado na negociação coletiva de regras comuns¹²⁷.

Mais cética quanto ao alcance global da parceria, Grätius (2007, p 116) avalia que os resultados que se pode esperar dessa associação são predominantemente bilaterais¹²⁸, especialmente no fomento ao desenvolvimento sustentável – pesquisa por fontes de energia alternativas, principalmente os biocombustíveis nos quais o Brasil apresenta-se como maior produtor a partir da matéria-prima do açúcar – e nos campos da ciência, tecnologia, educação e intercâmbio acadêmico¹²⁹.

Quanto às expectativas brasileiras, Barthlmess (2008, p 178) enfatiza a utilidade da associação estratégica ainda ao Brasil “como instrumento para a obtenção de benefícios específicos e concretos, a exemplo do acesso a tecnologias de ponta ou da capacidade de influir mais diretamente sobre decisões relativas à estruturação e à regulamentação de um mercado internacional para os biocombustíveis [...]”.

Grätius (2007), em uma análise mais otimista e global, reconhece que a convergência de valores e princípios como democracia, paz, desenvolvimento e justiça universal, conforma o quadro político sobre o qual se erige a parceria Estratégica, sendo essa base fundamental que

¹²⁷ A autora ainda acrescenta que, levando em conta a influência na esfera das negociações multilaterais de comércio, onde operam em campos opostos, o Brasil é consagrado pela UE como “um campeão dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas e na OMC” (BARTHELMESS, 2008, p 177).

¹²⁸ As partes demonstram maior disposição a atuarem coordenadamente sobre os temas de segurança internacional. Já que durante a VI Cúpula registraram a necessidade de que o Conselho de Segurança da ONU monitore e acompanhe de perto a implementação de sua Resolução 2085 (2012), e expressaram séria preocupação com a atual situação da Síria. (Declaração VI Cúpula).

¹²⁹ A UE lançou duas propostas concretas: a ampliação de bolsas de estudos Erasmus Mundus e a instauração do Centro de Estudos Europeus no Brasil.

sustenta o fomento do multilateralismo como central. Ademais, a autora (2007, p 119) ainda vê como promissoras as aspirações brasileiras pela conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, no sentido de que já conta com o apoio da Alemanha e a França já se comprometeu a agir em prol do interesse brasileiro.

De todas as formas, quando se comparam as declarações recorrentes de compromisso com o desfecho rápido e próspero nas negociações da Rodada Doha e Acordo Mercosul-UE, observa-se pouco avanço. Certamente, deve-se levar em conta a complexidade de interesses e jogos de poder que envolvem a conclusão dos dois acordos – ademais de não dependerem exclusivamente da decisão desses dois atores – mas o esperado, ao menos, são atitudes mais coordenadas entre Brasil e UE¹³⁰. Não obstante, ainda que através da relação bilateral, Brasil e UE demonstrem vontade política – e arranjos de diálogo específicos para trata-los – a fim de se chegar a um resultado satisfatório das negociações, os resultados práticos não se confirmam. Pelo contratério, do lado brasileiro acreditasse que a retomada do processo de negociação vai contra os “interesses muito grandes” e encontra muita resistência dentro do G20, ao mesmo tempo que “aos olhos do mundo”¹³¹, o Brasil é visto como o país mais protecionista do mundo¹³².

Barthelmess (2008, p 161) nota que, devido à importância que Brasil e UE detém no contexto das negociações comerciais em escala mundial, a atuação do gigante latino americano “pode ser interpretada, aos olhos dos observadores internacionais, como exclusivamente antagônica aos interesses da União Europeia”. A valorização do diálogo político, através da parceria estratégica poderia, portanto, corrigir essa percepção, “ao demonstrar que o relacionamento bilateral pode transcender a esfera comercial, apresentando-se o Brasil e a UE como interlocutores de igual altura desejosos de coordenação em relação a questões de interesse universal” (BARTHELMESS, 2008, p 162).

¹³⁰ “Eles concordam em que o Brasil e a UE aprofundarão ainda mais o diálogo político com vistas a gerar maior convergência sobre os principais desafios globais e nas grandes conferências e Cúpulas internacionais”. (Declaração da V Cúpula Brasil-UE).

¹³¹ BBC Brasil. **Brasil quer data para concluir Rodada Doha**. 09 jun 2012. Disponível em < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120619_brasil_doha_pu_ac.shtml > . Acesso em 09 nov 2014.

¹³² G1. **Relatório sobre comércio pressiona G20 a ‘resistir ao protecionismo’**. 31/10/2012. Em resposta, o ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, “disse que o Brasil não está aberto para negociar com países desenvolvidos as medidas ‘antidumping’ que vem adotado para evitar a importação excessiva de mercadorias estrangeiras. ‘Quanto mais o comércio internacional for agressivo e desleal, mais vamos usar essas medidas’”. (G1, idem).

Disponível em < > . Acesso em

Contudo, os rumores de cancelamento da VII Cúpula Brasil-UE no início de 2014, levaram alguns acadêmicos a declararem que “Depois de anos de muita retórica e alguns avanços concretos, as relações entre Brasil e União Europeia (UE) parecem estar em momento de inédita retração” (DANE; EDLER, 2013, p 7).

Nos últimos meses, a incapacidade de avançar nas negociações para o acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia, e as acusações da UE de que o Brasil estaria ferindo normas da OMC com a renovação da Zona Franca de Manaus, com um sistema tarifário que pune a importação e com o programa Inovar-Auto (que prevê ajudas para empresas com fábricas no país) ganharam destaque e levaram aos rumores do cancelamento da Cúpula Brasil-EU.

Em dezembro de 2013, a União Europeia solicitou a celebração de consultas com o Brasil junto à OMC, questionando as medidas fiscais discriminatórias utilizadas pelo país sul americano à fim de proteger sua indústria automobilística e estimular, por meio de incentivos desleais, a produção de diversos bens, principalmente eletônicos, na da Zona Franca de Manaus¹³³. Por motivos de insatisfação ou de agenda pela parte brasileira, a VII Cúpula Brasil- UE ficou suspensa por algum tempo, já que a presidenta Dilma Rousseff não teria confirmado sua presença até uma semana antes do evento.

Por fim, a VII Cúpula Brasil – UE¹³⁴ aconteceu em Bruxelas, em fevereiro de 2014, e teve grande parte de sua agenda dominada por temas sobre oportunidades de investimentos e negócios, concorrência e incentivo à proliferação de pequenas e médias empresas. Certamente, o predomínio econômico-comercial da agenda bilateral também é reflexo da tendência em se debater soluções para a crise financeira internaiconal. Apesar disso, não se pode ignorar, por exemplo, a relevância dos outros temas em questão – Segurança Internacional, cooperação em ciência e tecnologia, cooperação em educação, entre outros. No entanto, Felix Dane e Daniel Elder alertam: “É importante ressaltar, contudo, que a parceria vai além de questões comerciais. A declaração final conjunta da VII Cúpula não deixa dúvidas de que, por ora, este é o tema central”.

¹³³ COMISSÃO EUROPEIA. EU requests WTO consultations over Brazil's discriminatory taxes. 19 dez 2013. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1272_en.htm > Acesso em 30 out 2014.

¹³⁴ Declaração Conjunta da VII Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < ec.europa.eu/DocsRoom/documents/4787/attachments/1/.../pdf >. Acesso em 29 out 2014.

Diante da controvérsia e rumores que emergiram acerca do cancelamento da VII Cúpula, foi inevitável o questionamento de alguns observadores (LAZAROU; EDLER, 2014) quanto à maturidade e capacidade de se aprofundar a parceria mediante as divergências comerciais no plano multilateral. Tendo em vista essas premissas, e a partir da repercussão da DS472¹³⁵ sobre a VII Cúpula Brasil-UE, o terceiro capítulo deste trabalho dedicar-se-á à investigar de que maneira os contenciosos na OMC poderiam representar um ameaça, ou de fato uma “retração”, à Parceria Estratégica Bilateral Brasil-UE.

¹³⁵ A DS 472 – “Determinadas medidas relativas à tributação e impostos” corresponde às consultas solicitadas à OMC pela União Europeia em relação à política de taxa e impostos empregada pelo Brasil, distintamente no setor automotivo, na indústria eletrônica e de tecnologia e nas mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, além das vantagens fiscais para os exportadores. Disponível em http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds472_s.htm >. Acesso em 15 ago 2014.

3. A PARCERIA ESTRATÉGICA E AS QUESTÕES COMERCIAIS NA OMC

3.1. Considerações preliminares

O capítulo anterior avaliou as interpretações, as motivações e o elástico escopo da parceria estratégica Brasil – UE, possibilitando a compreensão da posição que a parceria assume no tabuleiro internacional, bem como – através da análise das declarações cúpula à cúpula – a visualização do significado de aprofundamento deste mecanismo. Além disso, observou-se que as questões comerciais são superficialmente abordadas durante as reuniões Cúpula da parceria, principalmente devido às divergências refletidas das negociações multilaterais (Rodada Doha).

Compreendido esse tópico, e considerando os inúmeros pontos de intersecção entre os atores, previamente expostos, o terceiro capítulo tem como objetivo específico alavancar argumentos e perspectivas de análise para, finalmente, responder a pergunta norteadora deste trabalho: seriam as questões na OMC um obstáculo ou motivação para o aprofundamento da parceria estratégica Brasil – UE?

Para isso, primeiramente, serão examinadas (jurídica e politicamente), as motivações da UE para dar início à DS472, pela qual os europeus questionam as regras da Zona Franca de Manaus (ZFM) e o sistema tributário no setor automotivo, os argumentos de resposta do Brasil e a repercussão do caso sobre a VII Cúpula Brasil – UE. A partir da exposição do caso, serão discutidas sob três perspectivas (político-institucional, histórico-econômica e sistêmica) as relações que as questões da OMC poderiam ter sobre a parceria. Na primeira, trata-se da ameaça à institucionalidade dos diálogos políticos como único possível obstáculo, mas que ao mesmo tempo provocou o aprofundamento em debates comerciais antes superficialmente explorados. Em seguida, são verificadas as relações entre a quantidade de contenciosos (os contextos e variáveis) que poderiam ter alguma correlação com o diálogo estratégico. Como análise final, sintetizando as conclusões dos subtópicos precedentes e aprofundando-se nas informações apresentadas nos capítulos anteriores, o raciocínio seguirá duas premissas: a primeira refere-se à impossibilidade epistemológica em se verificar quantitativamente e, exatamente, como as questões da OMC representariam um obstáculo ao aprofundamento da parceria; a segunda assume a DS472 (sua

repercussão e o debate que reflete “comércio internacional x estratégia de desenvolvimento”) como um ponto de inflexão que suscita questionamentos quanto ao legado que se pretende da parceria estratégica em matéria de debates comerciais e de governança global.

3.2. O contencioso DS472: motivações, justificativas e a repercussão sobre a parceria estratégica.

Em 13 de dezembro de 2013, a UE solicitou consultas com o governo brasileiro sobre tributação discriminatória (CE, 2013)¹³⁶, ao abrigo das disposições em matéria de resolução de litígios da OMC. Como já esclarecido no primeiro capítulo deste trabalho, uma controvérsia surge quando o governo de um Estado membro acredita que outro esteja violando um acordo ou compromisso contraído no marco da OMC. Nessa circunstância, os europeus denunciavam como discriminatórias as medidas fiscais que distorcem o preço de mercadorias importadas em relação aos nacionais, notoriamente veículos motorizados, e a concessão de isenções fiscais sobre os exportados provenientes da Zona Franca de Manaus (ZFM) (CE, 2013).

Os Acordos invocados na solicitação de consultas foram: i) o Acordo Geral de Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994)¹³⁷ – destacando-se a Clausula da Nação Mais Favorecida e o tratamento nacional para importados; ii) o Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias¹³⁸ – considerando como medida proibida o emprego de produtos nacionais em preferência aos

¹³⁶ COMISSÃO EUROPEIA. EU requests WTO consultations over Brazil's discriminatory taxes. 19 dez 2013. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1272_en.htm > Acesso em 30 out 2014.

¹³⁷ GATT (1994), artigos: I.1 – “[...] qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por qualquer parte contratante a qualquer produto originário de ou destinado a qualquer outro país, deverá ser outorgada imediata e incondicionalmente, ao produto similar originário dos territórios de todas as outras partes contratantes ou a eles destinado”; II.1 (b) – direitos de aduana, isentando a aplicação de tributos que excedam ao estipulado neste acordo; III.2 – Tratamento nacional em matéria de tributação e de regulamentação interiores, não devendo o país impor cargas tributárias sobre importados com a finalidade de proteger a indústria nacional; III. 4 – Os produtos importados não deverão receber tratamento menos favorável que qualquer outro produto similar de origem nacional; III. 5 – Nenhuma parte contratante aplicará regulamentações quantitativas interiores contrárias ao princípio do parágrafo 1 (proteção à indústria nacional). GATT (1994). Disponível em < http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm#art1_1 >. Acesso em: 11 nov 2014.

¹³⁸ Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias (1994). Artigo 3.1 (b) Consideram-se proibidas as subvenções concernentes ao emprego de produtos nacionais em preferência aos importados, “como condição única ou entre outras várias condições”. Disponível em < http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm_01_s.htm#art3_1_b >. Acesso em 30 out 2014.

importados; iii) Acordo sobre as Medidas em Matéria de Investimentos Relacionados ao Comércio (MIC)¹³⁹, que reforça o tratamento nacional e as condicionantes das medidas quantitativas.

Nomeadamente foram contestadas as características do Programa Inovar Auto¹⁴⁰, implementado pelo Decreto 7.819 de 3 de outubro de 2012 (vigente até hoje), que condiciona, entre outros benefícios, a redução em 30% do Imposto sobre Produtos Importados (IPI) aos produtores (no Brasil) que aumentarem a priorização de conteúdo local em seu processo produtivo, através: da utilização de componentes automotivos nacionais, do desenvolvimento mínimo das operações da cadeia produtiva em território nacional, e da destinação de 0,5% de sua receita para a pesquisa e desenvolvimento no setor¹⁴¹.

O segundo questionamento, destinado à ZFM, concentrara-se sobre as regras de promoção da região para atrair investidores e indústrias por de incentivos fiscais que preveem a redução de impostos de importação, a isenção de tributos (PIS/PASEP e Cofins), infraestrutura subsidiada e a venda de “terrenos a preço simbólico”¹⁴². O complexo industrial de Manaus, que compreende uma das oito áreas de livre comércio (de importação e de exportação) da ZFM, destaca-se pela produção aparelhos de celulares, televisão e componentes eletrônicos¹⁴³.

A Comissão Europeia (CE, 2013), por meio de um comunicado de imprensa¹⁴⁴, justificou a demanda baseada em números e fatos comerciais: em 2012, a UE configurava-se como o maior parceiro comercial do Brasil, representando 20,8 % da totalidade do seu comércio. Já o Brasil configurava-se como o destino de 2,3% das exportações totais do bloco, condição que atribuía ao país sul-americano a posição de oitavo lugar no ranking dos maiores importadores da UE¹⁴⁵. Ainda assim, o Brasil era considerado um importante parceiro comercial do bloco, uma vez que o valor

¹³⁹ Medidas em Matéria de Investimentos Relacionados ao Comércio, artigos: II.1 “Sem prejuízo de quaisquer outros direitos e obrigações previstos no GATT 1994, nenhum Membro aplicará qualquer TRIM (Medidas relativas aos comércio e investimento) que seja incompatível com as disposições dos artigos III e XI do GATT 1994”; II 2. “No Anexo a este Acordo é uma lista ilustrativa de TRIM que são incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no parágrafo 4 da Primeira carga inciso III do GATT de 1994, bem como a obrigação de eliminação geral de restrições quantitativas previsto no n.º 1 do artigo XI do GATT 1994”. Disponível em < http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/18-trims_s.htm#art2_1 >.

¹⁴⁰ BRASIL. Decreto N.º 7.819 de 3 de outubro de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7819.htm >. Acesso em 20 out de 2014.

¹⁴¹ Direção Geral para o Comércio (*DG for Trade*). 10º Relatório sobre potenciais medidas de restrição de comércio. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151703.pdf >. Acesso em 05 nov 2014.

¹⁴² SUFRAMA. Disponível em < http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm >

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ COMISSÃO EUROPEIA, 19 dez 2013. Op cit.

¹⁴⁵ DG Trade Statistics. Brazil: EU Bilateral trade and trade with the world. 05/07/2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/>. Acesso em 10 out 2014.

global das exportações da UE para o Brasil ultrapassou os 39 bilhões de euros, dos quais cerca de 18 bilhões de euros correspondiam a máquinas e equipamento de transporte, incluindo veículos a motor e peças separadas, e produtos e componentes eletrônicos.

Apesar da incontornável assimetria em termos de dependência comercial entre os dois atores, a posição do Brasil entre os 10 (dez) maiores importadores da UE mitiga a primeira impressão de baixa relevância percentual nas exportações totais da UE que, na verdade, apresentam-se muito concentradas nos EUA (17,3%) e diluída entre inúmeros outros parceiros¹⁴⁶.

No tocante ao comércio mundial, a CE (2013) ainda avaliou que apesar de o volume total das importações brasileiras de bens ter aumentado nos últimos anos, verificou-se uma decadência progressiva no setor de veículos importados. Entre os anos de 2011 e 2012, o registro desse tipo de bens de consumo passou de 857.900 (oitocentos e cinquenta e sete mil) unidades em 2011 para 788.100 (setecentas e oitenta e oito mil e novecentas) unidades em 2012, e de janeiro a outubro de 2013 o registro foi de apenas 581.700 (quinhentas e oitenta e uma mil e setecentas)¹⁴⁷. Ou seja, uma redução de 11,4 % em relação ao período homólogo, mesmo levando-se em conta o fato de os veículos importados da Argentina e do México continuarem a beneficiar-se de isenções fiscais especiais ao abrigo do programa Inovar-Auto¹⁴⁸.

As evidências apontadas pela UE classificam a política industrial brasileira como intransigente às normas basilares do GATT, e denunciam seu um impacto negativo sobre representativos setores de destino das exportações europeus, cujos produtos ficam sujeitos a uma tributação mais elevada do que os concorrentes brasileiros, bem como de outras nações também favorecidas (CE, 2013). Segundo a Comissão Europeia (CE, 2013): "Em anos recentes, o Brasil aumentou o uso de seu sistema tributário de formas incompatíveis com suas obrigações perante a OMC, oferecendo vantagens a indústrias domésticas e protegendo-as de competição".

¹⁴⁶ O ranking de maiores importadores da UE em 2012 tem: 1º EUA (17,3%); 2º China (8,5%); 3º Suíça (7,9%); 4º Rússia (7,3%); 5º Turquia (4,5%); 6º Japão (3,3%); 7º Noruega (3,0%); 8º Brasil (2,3%); 9º Índia (2,3%); 10º (Coreia do Sul (2,2%). Fonte: DG Trade Statistics. Brazil: EU Bilateral trade and trade with the world. 05/07/2013.

¹⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA. EU requests WTO consultations over Brazil's discriminatory taxes. 19 dez 2013. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1272_en.htm > Acesso em 30 out 2014.

¹⁴⁸ A menção aos dois países sustentasse pelo fato de os benefícios fiscais valerem também para os países do Mercosul e México, com o qual o Brasil possui um acordo automotivo (não especificado). Fonte: Diretório Geral para o Comércio (*DG for Trade*). Ibidem.

Em primeira análise, as indagações europeias vão ao encontro dos esforços do Direito Econômico Internacional¹⁴⁹, na tentativa de se disciplinar um comércio mundial “factível e que se perpetue no tempo” por meio da diminuição de divergências entre as políticas jurídicas próprias das livre-concorrências e da defesa comercial (GONÇALVES; STELZER, 2009, p 4196 e 4205). Nesse sentido, Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer (2013, p 4206), avaliam que a livre concorrência e a defesa comercial são desideratos perseguidos nos mercados analisados tanto interna quanto externamente, e devem ser compreendidas como políticas jurídico-normativas complementares.

Haveria, inicialmente, de ser notada e superada possível divergência de objetivos entre a política de defesa comercial e a política de concorrência. Enquanto a primeira se ocupa das principais regras para proteção dos competidores - indústria doméstica - quanto às práticas de comércio desleal, as regras de concorrência protegem a própria competição concorrencial (GONÇALVES; STELZER, 2009, p 4207).

Sob essa perspectiva, pode-se inferir que a UE enxergava uma grave divergência entre as duas políticas jurídicas, defesa comercial e de concorrência, conduzidas pelo Brasil. O próprio “Relatório sobre potenciais medidas de restrição de comércio” (2012)¹⁵⁰ identifica outros programas brasileiros de estímulo à indústria nacional que se valem de medidas de fronteira para estimular a produção interna, e estão concentrados – além do setor automotivo – nas áreas de tecnologia, comunicação e eletrônicos¹⁵¹. Por sua vez, esses programas encontravam-se (e seguem até hoje) no escopo do Plano Brasil Maior¹⁵², que visa adotar “medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações [...], de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas”.

Portanto, assume-se que a DS472 contestava, de maneira inequívoca, a legitimidade jurídica das diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal

¹⁴⁹ Gonçalves e Stelzer (2009) asseveram que o papel do Direito Econômico Internacional é o de regular as relações de produção, repartição, circulação e consumo que visem vencer as diversas experiências protecionistas, buscando o livre circulação de bens e serviços.

¹⁵⁰ Diretório Geral para o Comércio (*DG for Trade*). Ibidem..

¹⁵¹ Por exemplo, o RPNBLE – Redes (Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações); REINCOP (Regime Especial de Incentivos para produção de Computadores com Propósito Educativo). Fonte: Diretório Geral para o Comércio (*DG for Trade*).

¹⁵² MDIC. Plano Brasil Maior. <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>

contemplada pelo Plano Brasil Maior. A severidade dos questionamentos reverberava as paredes políticas do Planalto Central, mas não abalava convicção do Ministro das Relações Exteriores, Luís Alberto Figueiredo, e da presidenta Dilma Rousseff de que “estamos plenamente conformes com regras multilaterais de comércio internacional”¹⁵³.

Nos dias 13 e 14 de fevereiro, realizou-se a primeira rodada de consultas¹⁵⁴ sobre a queixa da UE contra o sistema de incentivos fiscais do Brasil e as regras da Zona Franca de Manaus¹⁵⁵. Participaram do encontro uma equipe do governo brasileiro, formada por técnicos do Itamaraty, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Fazenda, Receita Federal e Advocacia-Geral da União (AGU), esteve em Genebra (Suíça) para mostrar que o sistema tributário brasileiro não violava as regras internacionais. Para esclarecer as regras e funcionamento da ZFM, juntaram-se à equipe do governo o assessor especial da Suframa, Oldemar Ianck, e a coordenadora-geral de comércio exterior da autarquia federal, Sandra Almeida, que apresentaram aos europeus todos os detalhes da Zona Franca¹⁵⁶.

No entanto, as explicações pareceram não ter convencido os europeus que se mostraram inclinados a seguir com o processo de solução de litigiosos e criar um painel na OMC¹⁵⁷. A inflexibilidade de UE, somada às pressões de um ano eleitoral e da sociedade civil quanto à aprovação de um projeto de lei que prorrogasse a ZFM¹⁵⁸, compõem o contexto¹⁵⁹ que, provavelmente, impulsionou a presidente a suspender sua viagem à Bruxelas, onde ocorreria a VII

¹⁵³ BBC Brasil. **Declaração do Ministro das Relações Exteriores Luis Alberto Figueiredo**. Brasil defende benefícios fiscais questionados na OMC”. 19/12/2013. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131219_ue_omc_itamaraty_pai>. Acesso em 10 nov 2014.

¹⁵⁴ As etapas da solução de controvérsias no OSC foram expostas no primeiro capítulo deste trabalho e podem ser consultados no Memorando de Entendimento sobre a resolução de litígios da OMC. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OMC.GATT/OMC-Anexo_2.htm>. Acesso em 20 set 2014.

¹⁵⁵ EUBRASIL. Após controvérsias, Dilma confirma participação na cúpula Brasil-EU. 17/02/2013. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/ap%C3%B3s-controv%C3%A9rsias-dilma-confirma-participa%C3%A7%C3%A3o-na-c%C3%BApula-brasil-ue>>. Acesso em 20 out 2014.

¹⁵⁶ Portal Brasil. União Europeia exclui Zona Franca de Manaus de contencioso. 03/11/2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/11/uniao-europeia-exclui-a-zona-franca-de-manaus-de-contencioso>>. Acesso em 05 nov 2014.

¹⁵⁷ EUBRASIL. 17/02/2014. Op. Cit.

¹⁵⁸ “Em sessão solene nesta terça-feira (5) (*agosto de 2014*), o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 83/2014, que prorroga os incentivos fiscais especiais do projeto Zona Franca de Manaus (ZFM) até o ano de 2073. A emenda cria, efetivamente, o artigo 92-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, acrescentando 50 anos ao prazo fixado no dispositivo, segundo o qual a vigência dos benefícios se encerraria em 2023”. Portal Brasil. Zona Franca de Manaus foi prorrogada até 2073. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/08/zona-franca-de-manaus-esta-oficialmente-prorrogada-ate-2073>>. Acesso em 05 nov 2014.

¹⁵⁹ EUBRASIL. 17/02/2013. Op. Cit.

Cúpula Brasil-UE, no dia 24 de fevereiro de 2014. Dado o caráter bilateral da reunião, o ato da presidente significava, consequentemente, a suspensão da cúpula. Até pouco menos duas semanas antes do encontro, a assessoria de imprensa da Comissão Europeia (CE) informava que a Cúpula Brasil-UE estava adiada¹⁶⁰, até que a presidente Rousseff propusesse uma nova data, o mais breve possível¹⁶¹.

De acordo com o jornal Estadão, uma conversa com o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Andrade, convenceu Dilma de que seria melhor conversar diretamente com os europeus¹⁶². No dia 14 de fevereiro de 2014, a assessoria da CE anunciou que o Brasil havia confirmado a reunião de Cúpula¹⁶³, e a decisão foi considerada positiva pelas autoridades europeias. Segundo a BBC Brasil¹⁶⁴, a confirmação da participação da no encontro, revelada por Dilma durante uma entrevista às rádios do Amazonas, contraria o que havia sido anunciado anteriormente tanto por um porta-voz da Presidência da Comissão Europeia quanto pela organização Business Europe, equivalente na Europa à CNI brasileira.

Questionada por um dos repórteres a respeito da votação do projeto para a prorrogação ZFM, a presidente respondeu sobre as intenções de seu governo e contextualizou:

Recentemente, houve por parte da União Europeia, uma atitude que eu considero extremamente contraditória com o discurso da União Europeia sobre meio ambiente, que é questionar a Zona Franca de Manaus, o sistema tributário que dá sustentação a essa Zona Franca. [...] O meu governo acha legítimo o sistema tributário, se não achasse legítimo não tinha proposto a prorrogação [...] Eu estarei na União Europeia, vou fazer uma visita à União Europeia, possivelmente no dia 24 de fevereiro, e um dos temas da minha pauta com a União Europeia é a questão da Zona Franca de Manaus (ROUSSEFF, Dilma, 2014).¹⁶⁵

¹⁶⁰ De acordo com a reportagem do Estadão (15/02/2014), a incompatibilidade de datas entre a agenda da presidenta e a VII Cúpula teria sido utilizado como explicação oficial do governo para adiar a reunião. A presidenta estaria na Itália entre os dias 22 e 23 de fevereiro e haveria solicitado o a antecipação do encontro em Bruxelas, marcado inicialmente para 27 de fevereiro. Segundo o governo, como a UE não respondeu ao pedido, após vários dias. Mas o que se alega pelas fontes do jornal, é que os europeus já haviam confirmado a mudança de datas há vários dias, e que Dilma resistia por causa da disputa comercial na OMC.

¹⁶¹ EUBRASIL. Cúpula Brasil-União Europeia pode dar novo impulso às negociações comerciais, diz associação EUBrasil. 15/02/2013. Disponível em < <http://www.eubrasil.eu/pt/2014/02/15/948/> >. Acesso em 25 out 2014.

¹⁶² Estadão, 15 de fevereiro de 2014. Dilma volta atrás e vai à cúpula com a UE. Disponível em < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-volta-atras-e-vai-a-cupula-com-a-ue-imp-,1130646> >. Acesso em 30 set 2014

¹⁶³ EUBrasil. 17/02/2013. Ibidem.

¹⁶⁴ BBC Brasil. Dilma vai a Bruxelas em meio a expectativa sobre acordo Mercosul-UE". 1º de fevereiro de 2012. Disponível em < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140214_cupula_brasil_ue_mb_cc.shtml >. Acesso em 05 no 2014.

¹⁶⁵ Portal do Planalto. Áudio da entrevista concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, para as rádios Amazonas, Difusora e Rádio CBN Manaus - Manaus/AM (27min44s). 14 de Fevereiro de 2014. Disponível em <

Ainda durante a entrevista¹⁶⁶, a presidente Dilma reafirmou ser um compromisso de seu governo prorrogar esse sistema tributário e a estrutura da ZFM até 2073, dispondo-se a defendê-lo em todas as instâncias necessárias, inclusive na OMC. A presidenta foi categórica ao situar o papel fundamental da ZFM que é viabilizar, aos amazonenses, “um polo industrial limpo, sustentável e adequado para todos aqueles que têm compromisso com o meio ambiente, com a preservação do meio ambiente, da maior floresta tropical do mundo e bem estar da população. Por isso, não se pode tratar a questão da Zona Franca como se trata a questão de desenvolvimento em qualquer outra parte do país”.

O discurso de Dilma objetiva, assim, construir uma justificativa legítima para a utilização do sistema tributário que favorece os produtores da ZFM, o qual, pela ótica da interpretação europeia das regras internacionais de comércio, configura-se como barreira protecionista à indústria local. A UE alega que países emergentes usam a necessidade de desenvolver regiões mais pobres como pretexto para criar zonas francas, com incentivos fiscais, distorcendo a competitividade e prejudicando os produtos europeus¹⁶⁷.

Weber Barral (2002) classifica a proliferação do uso de barreiras protecionistas sustentadas por justificativas de interesse legítimo do Estado como característica intrínseca do novo protecionismo. Assim, alguns elementos conceituais devem ser explanados para que se compreenda o raciocínio e o fundamento das argumentações tanto da UE quanto do Brasil. Weber Barral (2002, p 3)¹⁶⁸ descreve como protecionismo a utilização de medidas que modificam um fluxo comercial com a finalidade de favorecer produtores nacionais. Desta forma, o protecionismo contrapõe-se à liberalização dos fluxos de comércio, cujo fundamento é a eficiência pela concorrência no mercado, capaz de promover o crescimento e o bem-estar econômico.¹⁶⁹

As barreiras protecionistas se instituem sob as formas de proibição às importações de determinados produtos, imposição de quotas de importação, mecanismos regulatórios ou barreiras técnicas (exigências adicionais aos produtos estrangeiros quanto aos padrões sanitários, técnicos e

<http://www2.planalto.gov.br/centrais-de-conteudos/audios/audio-da-entrevista-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-para-as-rádios-amazonas-difusora-e-radio-cbn-manaus-manaus-am-27min44s> >. Acesso em 5 nov 2014.

¹⁶⁶ Portal do Planalto. 14/02/2014. Idem.

¹⁶⁷ Estadão. 15/02/2014. Op. Cit.

¹⁶⁸ A versão da obra “O Brasil e o Protecionismo” (Org. Welber Barral) utilizada neste trabalho compreende uma versão online, que não contém a paginação oficial da obra impressa. Sendo assim, as páginas aqui referidas baseiam-se na contagem não linear, feita por capítulos, indicada no leitor online (aplicativo Kobo).

¹⁶⁹ Esse raciocínio obedece à lógica do liberalismo econômico, predominante no sistema multilateral de comércio vigente. Ver: NASSER, Rabih Ali. A OMC e os países em desenvolvimento. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2003

ambientais) e concessão de ajuda estatal (sob forma de doações, infraestrutura, etc)¹⁷⁰ (BARRAL, 2002, p 11). Já as justificativas legítimas invocadas pelos Estados, normalmente, referem-se à proteção do emprego, à proteção da indústria incipiente e à manutenção de estrutura socioculturais, mas não necessariamente – quando alegadas – compreendem a uma medida legalizada de proteção comercial, na perspectiva da regulamentação multilateral (BARRAL, 2002, p 7).

É importante esclarecer, segundo o autor, que o protecionismo pode ser permitido ou proscrito (BARRAL, 2002, p 7). O primeiro sustentasse pela existência de exceções previstas na estrutura jurídica do GATT 1994, notoriamente nos artigos do capítulo XX “Exceções Gerais”¹⁷¹, cuja pouca especificação confere ampla margem de interpretação quanto às medidas adotadas sob argumentos dentro desses termos. O segundo designa-se ao protecionismo que não se insere em nenhuma das exceções previstas na regra geral do livre comércio, mas assim mesmo são defendidos pelos seus implementadores ao manipularem o discurso liberal do sistema multilateral de comércio e suas consubstanciações jurídicas (BARRAL, 2002, p 3).

Retornando-se às considerações factuais da DS472, é preciso levar em conta que no momento do discurso de Dilma – durante a entrevista às rádios amazonenses –, o estágio do procedimento formal de resolução de litigiosos encontrava-se ainda nas consultas. Na primeira rodada de consultas, realizada uma semana antes da VII reunião de Cúpula Brasil-UE, os europeus haviam ignorado as explicações brasileiras e optado por levar o caso adiante. Por isso, o encontro de Dilma com o presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso e o presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, por ocasião da Cúpula, configurava-se como uma oportunidade decisiva para o Brasil reforçar a contundência e legalidade de sua política industrial em relação às regras da OMC. O peso conferido pelo diálogo direto entre as maiores autoridades políticas de cada lado aumentava as esperanças brasileiras em fazer a UE mudar de opinião.

Em Bruxelas, durante a VII cúpula bilateral Brasil-UE, a presidenta expressou: "Estranhamos a consulta da UE na OMC de programas que são essenciais para a economia

¹⁷⁰ Para saber mais sobre o tema, consultar: BARRAL, Weber (org.). O Brasil e o Protecionismo. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

¹⁷¹ Artigo XX do GATT: “Sujeito aos requisitos de que tais medidas não sejam aplicadas de maneira que possam constituir arbitrária ou injustificada discriminação entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou disfarçada restrição ao comércio internacional, nada neste Acordo poderá ser interpretado de forma a evitar a adoção ou aplicação por qualquer parte contratante de medidas: [...]”. A tradução dos requisitos do caput do artigo XX foi retirada do IV módulo do Curso de Solução de Controvérsias em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual, elaborado por Stephanie Cartier a pedido da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Disponível em: < http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add33_pt.pdf >. Acesso em 10 nov 2014.

brasileira"¹⁷². Primeiramente, Dilma argumentou que o programa Inovar Auto, que concede incentivos fiscais às montadoras instaladas no Brasil, beneficia principalmente empresas europeias. Em seguida, defendeu a Zona Franca de Manaus, alegando que a mesma “contribui para evitar o desmatamento da Floresta Amazônica” ao gerar emprego e renda para população local¹⁷³.

A presidenta ainda salientou que sinalizara seu estranhamento em função que a Europa “tão comprometida com as questões ambientais, questione um projeto de desenvolvimento limpo”¹⁷⁴. O incisivo pronunciamento de Rousseff levou o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, a declarar que “a União Europeia não tem nada contra a Zona Franca de Manaus. Pelo contrário: compreendemos perfeitamente a necessidade de discriminação positiva para aquela região, como forma de contrabalançar os problemas que podem existir sobre o desmatamento local”¹⁷⁵.

Apesar do discurso de compreensão, os europeus continuavam incertos sobre manter a ZFM em seus questionamentos. No dia 20 de outubro de 2014, uma comitiva formada por dois membros da Comissão da União Europeia e cinco profissionais da Apex-Brasil¹⁷⁶, esteve em Manaus para conhecer o modelo ZFM de perto, e esclarecer todas as dúvidas dos europeus. Reforçou-se que, em Manaus, os incentivos fiscais, além de gerar emprego e renda, tinham grande conotação social e ambiental.¹⁷⁷

O episódio foi considerado determinante para a decisão da UE em retirar a ZFM da solicitação de criação de um painel na OMC, cuja finalidade é decidir sobre as medidas tributárias brasileiras que concedem vantagem injusta aos fabricantes instalados no País. A solicitação aberta no dia 31 de outubro de 2014, pelo bloco europeu deixa a Zona Franca fora do escopo legal da ação, reconhecendo o modelo de desenvolvimento nacional.¹⁷⁸

Todo esse contexto, desde as motivações, explicação das implicações jurídico-econômicas legalizadas no âmbito da OMC, até os desdobramentos do caso (até o momento em que escreve esse trabalho), descreve o período de dois meses, entre a solicitação de consultas com o Brasil e a

¹⁷² BBC Brasil. 24/02/2014. Dilma ‘estranha’ ação da UE na OMC contra a Zona Franca de Manaus. Disponível em: < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140224_brasil_ue_dilma_mb_cc.shtml >. Acesso em 01nov2014.

¹⁷³ BBC Brasil. 24/02/2014. Idem.

¹⁷⁴ BBC Brasil. 24/02/2014. Idem.

¹⁷⁵ Portal Brasil. 03/11/2014. Op. Cit.

¹⁷⁶ Apex-Brasil. <http://www3.apexbrasil.com.br/>

¹⁷⁷ Portal Brasil. 03/11/2014. Op.Cit.

¹⁷⁸ Portal Brasil. 03/11/2014. Op.Cit.

realização, de fato da VII Cúpula Brasil – UE. Foram fornecidas informações, esclarecidos conceitos e evidenciadas consequências sobre a relação entre os dois eventos – contencioso na OMC e cúpula da parceria estratégica – que será explorada mais a fundo no tópico a seguir.

3.3. Seriam as questões comerciais na OMC obstáculo ou motivação ao aprofundamento da parceria estratégica?

Como primeiro passo para adentrar ao debate exploratório que essa pergunta invoca um outro questionamento pode ser feito: o que se esperar de uma parceria estratégica? No segundo capítulo deste trabalho foram debatidas as visões de alguns acadêmicos a respeito das estruturas e expectativas desse modelo de cooperação. Uma rápida recapitulação nos conduz às percepções de Giovanni Grevi (2012, p 12), que assevera que a relevância e a efetividade das parcerias estratégicas devem ser estimadas em múltiplos níveis, evitando-se abordagens estreitas ou “binariamente engessadas”. Por abordagem estreita, o autor refere-se à limitação analítica direcionada a um único nível de engajamento, negligenciando-se os vínculos temáticos e as interações com outros atores, incluindo-se as estruturas multilaterais. Já a adoção de uma abordagem binária para com ambições tão abrangentes, emoldurando-as em propósitos diretos como “maximizar interesses comuns” ou “perseguir objetivos compartilhados para reformar a ordem internacional”, não faz justiça à complexidade inevitável das relações internacionais.

Grevi (2012, *ibidem*) defende que as parcerias, na vida real, devem ser multifacetadas, perseguindo objetivos no nível bilateral e multilateral, promovendo uma interação entre as diferentes dimensões que envolvem a parceria, de uma maneira incisivamente pragmática. Segundo o autor “A habilidade de realizar isso consiste em sua grande referência (*benchmark*) de eficácia” (GREVI, 2012, p 12).

Ademais, a partir de exame comparativo entre as diferentes parcerias mantidas pela UE, Maria Eugênia Barthelmess (2008, p 77), identifica que o elemento que se destaca como definidor do caráter estratégico desses relacionamentos especiais é a complexidade do arcabouço

institucional, a despeito da falta de uniformidade procedimental e da diversidade estrutural entre elas. Dessa forma, segundo a autora (2008, *idem*), “a densidade e a profundidade dos contatos técnicos e políticos surge, assim, como o traço definidor das parcerias estratégicas sustentadas pela UE”.

Nesse sentido, e considerando o conteúdo das declarações de cúpula, o significado de “aprofundamento da parceria”, para fins de uso neste trabalho compreende a manutenção do diálogo institucionalizado como instrumento base para se alcançarem os múltiplos e ambiciosos propósitos da parceria. Assim, com base na pluralidade de perspectivas possíveis para se analisar a parceria, e acreditando em sua capacidade de vincular temas em distintas dimensões, optou-se por estruturar o debate exploratório sobre a pergunta “Seriam as questões comerciais na OMC obstáculo ou motivação ao aprofundamento da parceria estratégica?” em três diferentes abordagens: i) político-institucional; ii) histórico-econômica; iii) sistêmica. Sem pretensões de se esgotar o tema, serão discutidas em cada abordagem as percepções da interação entre diferentes questões/instituições e a parceria estratégica, aventando-se as potencialidades de seu papel em cada contexto.

3.3.1. A perspectiva político-institucional

A repercussão da DS472 descrita, detalhadamente, no tópico 3.1 deste capítulo, não deixa dúvidas de que o contencioso teve influência sobre a VII cúpula Brasil – UE. Primeiro devido à incerteza de seu acontecimento, uma vez que Rousseff confirmou sua presença em Bruxelas apenas uma semana antes do evento. Segundo porque elevou, ao canal de mais alto nível do diálogo político entre os dois atores, um dos debates mais paradigmáticos do comércio internacional, o protecionismo. Além disso, em última análise, os resultados recentes da evolução do caso sugerem uma vitória da diplomacia presidencial brasileira, somada aos esforços de atores internos, já que a ZFM fora retirada do escopo do contencioso.

A indecisão da presidenta em comparecer VII reunião de Cúpula gerou um mal-estar diplomático entre Brasil e União Europeia¹⁷⁹ pois, pela primeira vez, o regime de cimeiras anuais de alto nível –“talvez o mais importante elemento da Parceira Estratégica [...]” (LAZAROU; FONSECA, 2013, p 108) – fora desafiado. Ainda que a parceria não se assente sobre um acordo jurídico vinculativo¹⁸⁰, as diretrizes do Plano de Ação Conjunto e as declarações de cúpula, que permitem a atualização anual dos compromissos entre as partes, conferem-lhe a previsibilidade esperada de um diálogo institucionalizado¹⁸¹. Portanto, independentemente dos motivos – legítimos ou especulativos –, o comportamento absento do governo brasileiro traduziu-se em controvérsia política e negligência à institucionalidade da parceria.

A controvérsia política decorre do “*linkage* negativo” entre a insatisfação relativa aos questionamentos da UE no âmbito da OMC e a aparente reação cruzada de “cancelar” a reunião de Cúpula. O *linkage* negativo alude à inversão de um dos principais valores da parceria estratégica, apontado por Grevi (2012), que é o cruzamento de objetivos e temas entre os diferentes níveis de engajamento (explicado no tópico 3.1). Como implicação fatídica, a própria parceria teve a base de sua instituição negligenciada, ainda que durante um curto período de tempo, até que Rousseff confirmasse sua participação na VII Cúpula.

Essa perspectiva analítica ancora-se nas premissas do institucionalismo liberal, que pensa um sistema internacional no qual os atores tenham interesses mútuos (SARAIVA, 2011, p 237) e as instituições políticas internacionais proporcionem base real ao compromisso entre eles, pautados em leis, normas e convenções (KEOHANE, 1989, p 1). Mesmo que os pressupostos institucionalistas, concernentes ao seu papel de influência sobre a atuação dos Estados, pareçam forçosos em uma interpretação bilateral de sua aplicabilidade, a avaliação dessa corrente teórica

¹⁷⁹ Em entrevista com a professora doutora Any Freitas, que atualmente encontra-se realizando um módulo de seu doutorado na Université Libre de Bruxelles, ela comentou que a reação de Dilma não era esperada pelos representantes europeus, e que a situação gerou um mal estar no sentido de que uma vez recusada a ida à Cúpula anual, levou-se um tempo até que a presidente brasileira optasse por remarcar a reunião.

¹⁸⁰ Barthelmess (2008, 76) observa que cada parcerias estratégicas estabelecidas pela UE possui uma base jurídica distinta. Por exemplo, enquanto os instrumentos jurídicos da parceria Brasil-UE sustentam-se sobre as Declarações de Cúpula e os Planos de Ação Conjunta – além do *Country Strategic Papers*, como descrito no primeiro capítulo. Já com a China, “canal político de alto nível foi estabelecido em 1994, por Notas Reversais; a estrutura regular do relacionamento, desde as reuniões ministeriais até os diálogos setoriais, só veio a ser definida em 2002, novamente por Troca de Notas”.

¹⁸¹ Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) avaliam que existem distintos níveis de institucionalização da cooperação, sendo as organizações internacionais o mais profundo delas.

das relações internacionais ainda se conformaria dentro da acepção de regimes internacionais¹⁸². Isso porque, pela concepção do próprio Keohane os regimes seriam definidos em termos de quatro distintos componentes: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sendo que os três primeiros garantiriam a legitimidade do regime (KEOHANE, 1984, p 59).

Uma breve avaliação do processo de tomada decisão que conduziu a presidente a participar da Cúpula, elevando e aprofundando o diálogo sobre as divergências comerciais, deriva em duas constatações. A primeira compreende a atuação dos atores internos e suas preferências como determinantes¹⁸³ sobre o comportamento do Estado (MORAVISCK, 1997, p 523) visto que a decisão em se tratar os questionamentos diretamente com os europeus foi estimulada pela conversa com o então presidente da CNI.

A segunda refere-se à utilização do diálogo político institucionalizado para se aprofundar o entendimento sobre uma divergência comercial bilateral, que na verdade, reflete o tema-chave de paralisação das negociações multilaterais (Rodada Doha) e birregionais (Acordo Mercosul-UE), o protecionismo. A relevância dessa constatação reside no alento conferido às expectativas em explorar a parceria estratégica como alternativa para se concluir o capítulo comercial do Acordo Mercosul-UE. Até então, como demonstram Lazarou e Fonseca (2013, p 111) nas Declarações Conjuntas, “a única e principal área de conflito, o comércio, é muito pouco referida, a não ser para manifestarem o apoio às negociações inter-regionais Mercosul-UE”.

A novidade configurou-se no fomento de um debate comercial, pela perspectiva dos argumentos relativos à ZFM, que antagoniza o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e a pressão dos países desenvolvidos para que se adaptem as regras internacionais de liberalização comercial. A VII Cúpula foi palco da execução da diplomacia (presidencial) como “serviço público exercido no plano externo”¹⁸⁴, visto que a população amazonense, bem como os industriais locais, pressionava o governo para que se prorrogasse o sistema tributário preferencial

¹⁸² Como explica Miriam Saraiva, a teoria institucionista (Keohane) assume que as instituições podem ter três formas distintas: organizações intergovernamentais formais ou não governamentais internacionais; regimes internacionais; e convenções (SARAIVA, 2011, p 237)

¹⁸³ Moravisk (1997) demonstra a habilidade da teoria liberal multicausal em explicar às críticas decisões de política externa um vez que esta considera as preferências e valores do Estado como determinantes nesse processo, não se excluindo as outras variáveis de

¹⁸⁴ Maria Regina Lima (2010) assevera que a argumentação sobre a função das Forças Armadas, no interior do aparelho de Estado democrático, ser o exercício de um serviço público, ou seja a defesa nacional, também é válida para a diplomacia, um serviço público no plano internacional.

por mais cinquenta anos.¹⁸⁵ A posterior retirada da ZFM dos questionamentos legais levados a OMC, pela CE, sugere em alguma medida, os efeitos da intensificação do diálogo bilateral sobre o tema.

Assim, depreende-se que sob o ângulo do institucionalismo liberal, a DS472 se apresenta como um obstáculo ao aprofundamento da parceria, uma vez que coloca a prova a solidez do regime de cimeiras, condição *sine qua non* para o desenvolvimento do diálogo político de alto nível (BARTHELMESS, 2008). Contudo, mesmo essa perspectiva pessimista deve ser ponderada pela disposição que as partes demonstraram em superar divergências inevitáveis em temas tão sensíveis, como é o do comércio. “Quer o Brasil, quer a União Europeia não são perfeitos”, declarou Durão Barroso¹⁸⁶, e a parceria não deve ser encarada como um fim em si mesma, senão como um meio para obtenção de fins mais estratégicos (BARTHELMESS, 2008, p 181).

Além disso, considerando-se a branda e inerte abordagem aos temas comerciais verificada nas cúpulas precedentes, a DS472 configura-se como um pivô na inserção inédita do debate aprofundado sobre as questões de divergência comercial no âmbito da parceria. Em decorrência, nesse caso em específico, a VII reunião de cúpula ainda hospedou a importante etapa do diálogo entre as máximas autoridades políticas de cada lado, sugerindo sua influência sobre a decisão final da UE. Sob essa lógica, verifica-se um *linkage* positivo entre os instrumentos institucionais e objetivos de dois foros distintos, a parceria estratégica e OMC.

Aventa-se que, em consequência, o precedente possa estimular o aproveitamento da parceria como catalisador dos entendimentos bilaterais sobre questões comerciais, que também afetam as negociações da Rodada Doha e a conclusão do Acordo de Associação Mercosul-UE. Essa possibilidade ganha força quando se descortina a intrínseca relação entre o padrão comercial de Brasil e UE e o protagonismo antagônico que desempenham na arena multilateral de comércio. O subtópico seguinte aprofundará essa abordagem, e investigará a hipótese de correlação entre os contenciosos da OMC e a parceria estratégica.

¹⁸⁵ Representada nas perguntas dos jornalistas à presidenta Dilma Rousseff no dia 14 de fevereiro de 2014.

¹⁸⁶ BARROSO, José Manuel Durão. União Europeia, Brasil: Um parceria incontornável. Discurso na Cerimónia de Doutoramento Honoris Causa da Universidade de Brasília. Brasília, 18 julho 2014. Disponível em < http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-552_pt.htm >. Acesso em 05 nov 2014.

3.3.2. A perspectiva histórico-econômica

À luz da teoria da interdependência complexa, implicações políticas existem em todas as esferas de interação entre os Estados, sejam elas militar, econômica, ecológica ou social¹⁸⁷. O histórico das relações entre Brasil e UE, exposto no primeiro capítulo, por exemplo, revela grande predominância dos temas de comércio durante os primeiros contatos diplomáticos e políticos desde a criação da, então, CEE. As divergências entre interesses e expectativas comerciais, somadas à política de desenvolvimento a países terceiros do jovem bloco europeu, culminaram em tentativas de cooperação através de acordos comerciais em variados setores econômicos e comerciais.¹⁸⁸

A evolução constante das relações econômico-comercial entre o Brasil e as Comunidades, paralelamente à normatização de regras internacionalmente reconhecidas, convergiu para a resolução de divergências históricas de comércio sob a burocracia especializada da OMC. Outrora propulsores da cooperação entre a Brasil e UE, ex CEE, esses contenciosos poderiam representar um obstáculo à atual e mais complexa cooperação entre os atores (que se apresenta nos moldes da parceria estratégica)? Além disso, dado o forte perfil exportador agrícola do Brasil e manufaturado da UE, esses contenciosos interagiriam com compromisso assumido pelas partes sobre avanços nas agendas de negociação¹⁸⁹ da Rodada Doha e Mercosul?

O primeiro passo para se responder essa pergunta é compreender o padrão de comércio entre Brasil e UE. Uma investigação mais profunda sobre o assunto¹⁹⁰ revela a evolução de um padrão de comércio inter-industrial entre os dois atores, destarte as previsões¹⁹¹ de aumento no comércio intra-industria entre países do Norte-Sul. A esse respeito, Rodrigo Zeidan (2007) oferece duas constatações que lançam luz sobre a inter-relação dos contenciosos da OMC e a cooperação

¹⁸⁷ KEOHANE; NYE, 1977.

¹⁸⁸ Vide Acordos de 1974, 1982 e 1992. O escopo destes acordos, como evidenciado no primeiro capítulo

¹⁸⁹ No subtópico 1.3.1 explica-se em mais detalhes as relações a intersecção dos impasses entre as duas negociações.

¹⁹⁰ Para esta análise, integram-se as pesquisas sobre os contenciosos na OMC de Daniel Arbix, que investigou os casos demandados pelo Brasil até 2007, e a investigação de Vera Thortensen *et al*, propiciou um estudo sobre as relações Brasil e UE na OMC, atribuindo enfoque à participação do Mercosul. Utilizam-se ainda as conclusões a respeito do padrão comercial entre Brasil e UE de Rodrigo Zeidan (2007), que realizou o estudo no período de 1994 a 2005.

¹⁹¹ Rodrigo Zeidan argumenta que novas literaturas de teoria do comércio passaram a considerar o link entre transferência tecnológica e aumento de produtividade como responsável pela tendência de evolução nos padrões de comércio entre Norte e Sul. Assim, o aumento da especialização internacional – vista como redutora de custos de produção pela Teoria Internacional do Comércio – se daria tanto pela dotação e disponibilidade de recursos abundantes, como pela diferenciação de produtos intra-industria (ZEIDAN, 2007 apud Proudman; Redding, 2000).

de alto nível entre o Brasil e a UE: i) no período de 1994 a 2005, o comércio bilateral entre os dois atores mostrou-se predominantemente inter-industrial e altamente especializado, já que 33% das importações brasileiras de produtos de alta tecnologia advinham do bloco europeu, ao mesmo tempo em que 10% do total de recursos naturais e agrícolas¹⁹² importados pela UE eram originários no Brasil; ii) a transferência de tecnologia não desempenha um papel efetivo nas relações comerciais entre Brasil e UE – o crescimento nos fluxos de comércio intra-indústria representou apenas 7% do comércio bilateral. Caso contrário, os padrões de comércio teriam se alterado ao longo do tempo, e o comércio intra-indústria cresceria a taxa mais expressivas (ZEIDAN, 2007).

A primeira assertiva fundamenta o protagonismo de UE e Brasil na Rodada Doha em grupos de coalizão de interesses distintos e, em consequência, a expectativa de se desenvolver um profícuo debate (no âmbito da parceria estratégica) a respeito dos temas que intersectam os impasses multilaterais e bilaterais. Os contenciosos agrícolas iniciados pelo Brasil contra UE, bem como as solicitações de consulta europeias contra o país sul-americano, configuraram-se como os propulsores desse cruzamento de influências entre os diferentes níveis de contato político, bilateral e multilateral, sem negligência ao birregional. Afinal, as negociações para a conclusão de um Acordo Preferencial de Comércio entre Mercosul e UE colocavam o Brasil como líder negociador do bloco sul-americano. Essa condição, além de representar mais um ponto de interface no diálogo comercial direto com os europeus, também significa a única alternativa, até o presente momento, de se obter um acordo de comércio preferencial¹⁹³.

A segunda assertiva, diretamente relacionada com a primeira, respalda a importância do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica¹⁹⁴, em 2004, o qual se tornou um dos documentos base para a Parceria Estratégica. Contudo, como observa Maria Eugênia Barthelmess (2014, p 147), existe uma pressão política por parte das empresas multinacionais europeias de evitar o comércio

¹⁹² Foram considerados como agrícolas e recursos naturais os grupos SITC 0 (Comida e animais vivos) e SITC 2 (Materiais em bruto, não comestíveis, exceto combustíveis). A explicação sobre as seções da SITC podem ser encontradas em: Comissão Europeia. European Union, trade in goods with Brazil. 27/08/2014. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf>. Acesso em 10 set 2014.

¹⁹³ De acordo com o Artigo 1º Decisão Mercosul/CMC/DEC. Nº 32/00, *Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo*, assinada em Buenos Aires, em 29 de junho de 2000: “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.”

¹⁹⁴ “O Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em janeiro de 2004 e vigente desde dezembro de 2006, rege a implementação conjunta de atividades e projetos de pesquisa científico-tecnológica nos campos de biotecnologia, tecnologias da informação, bioinformática, tecnologia espacial, nanotecnologia, tecnologias limpas, gestão e uso sustentável dos recursos ambientais, biossegurança, saúde, aeronáutica, metrologia e ciências humanas” (BATHERMELSS, 2008, p 149).

‘intra-firma’, a fim de reservar o mercado europeu para as unidades instaladas na Europa. A autora ainda acrescenta que “Representantes do setor automotivo brasileiro, por exemplo, não podem, por decisão das matrizes europeias, e embora competitivos, exportar seu produto para a UE” (BARTHELMESS, 2014, p 147).

Expandindo-se a análise de Zeidan (2007) para os anos seguintes, é possível verificar que o padrão de comércio se mantém. Entre 2009 e 2013, o intercâmbio comercial brasileiro com a União Europeia cresceu 53,5%, de 47,65 bilhões de euros para 73,14 bilhões de euros¹⁹⁵. Os produtos básicos compõem 59,4% do total exportado para UE, com destaque para minério de ferro, farelo de soja e petróleo bruto. Já as importações brasileiras vindas da UE são compostas 80,3% de produtos manufaturados, principalmente máquinas e equipamentos de transporte¹⁹⁶.

No primeiro capítulo deste trabalho, as pesquisas de Guzman e Simons, e de Daniel Arbix, provaram a existência de correlação entre a pauta de comércio exterior dos países pobres, e em desenvolvimento, e o direcionamento e temática de suas demandas na OMC. Verificou-se que no caso do Brasil, os litígios dirigidos aos países desenvolvidos, 20 (vinte) entre 26 (vinte e seis), beiram 77% do total. Este percentual confirmou que a escolha estratégica de demandas pelos países pobres privilegia seus mercados principais¹⁹⁷ (GUZMAN; SIMMONS, 2005, 583). Ressaltou-se que o fato de Estados Unidos (9 casos) e Europa (7 casos) figurarem como alvos principais está, ainda, em consonância com seu peso político na Rodada Doha (ARBIX, 2008, p 677).

A análise específica das relações comerciais com o bloco europeu confirmou a predominância das questões relacionadas ao setor de matérias primas e agrícolas nas demandas brasileiras contra a UE. Por outro lado, “o contraste entre a concentração de sua pauta exportadora e a diversificação de sua pauta importadora”¹⁹⁸ (THORSTENSEN *et al*, 2013, p 05), não atribuíram a mesma dinâmica para as demandas da UE contra o Brasil¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Comissão Europeia, 27/08/2014.

¹⁹⁶ Foram considerados produtos manufaturados os grupos SITC 7 (Máquinas e equipamentos de transporte), SITC 6 (Bens manufaturados classificados principalmente pelo material) e SITC 5 (Produtos químicos e relacionados).

¹⁹⁷ Em 2009 a China ultrapassou os Estados Unidos no ranking de parceiros comerciais do Brasil. No entanto, não há disputas entre China e Brasil até o momento. Fonte: www.wto.org.

¹⁹⁸ Thorstensen *et al* tecem a mesma análise sobre padrões de comércio entre Brasil e UE, mas com base no sistema HS. Os autores avaliam que a “A análise dos principais setores a 2 dígitos HS confere a falsa impressão de que a pauta de importação do Brasil de produtos de origem da UE seria mais concentrada do que sua pauta de exportação ao bloco”. A realidade, no entanto é adversa, segundo os autores, que concluem que as exportações europeias para o Brasil concentram-se em 12 setores (assim como as exportações do Brasil para a UE), mas com produtos diversos dentro de cada setor.

¹⁹⁹ O estudo de Guzman e Simmons (2005) revela que os países pobres possuem menos estímulos a iniciarem um litigioso no OSC dada sua capacidade limitada de recursos financeiros e humanos para mantê-los. Por isso, esses países

Tomadas essas duas variáveis – pauta exportadora e influência das negociações no âmbito da OMC – para se analisar os contenciosos entre Brasil e UE, verificou-se que as demandas brasileiras concentraram-se entre os anos 2000 – 2002, período em que se estabelecia o início das negociações da Rodada Doha. Além disso, os questionamentos referiam-se às restrições à entrada dos principais produtos de exportação brasileiros²⁰⁰, como café e carne de aves. O que sugeriu a utilização desses contenciosos por parte do Brasil, para alavancar os debates sobre o protecionismo agrícola promovido pelos países desenvolvidos. Não por coincidência, os membros da OMC que mais recorrem a essas medidas são justamente os Estados Unidos e as Comunidades Europeias, alvos de nove das dez demandas agrícolas brasileiras (até 2013).

Do lado europeu, não se verifica uma tendência similar em espaço de tempo e recorrência temática, pela qual se poderia aferir sua utilização com a mesma finalidade que a brasileira. No entanto, é interessante observar que já em 1997 a UE manifestou questionamentos quanto à compatibilidade das políticas de comércio e investimento no setor automotivo brasileiro (DS 116). Nota-se, também, que o bloco comunitário foi o último a abrir um contencioso, em 2005, ano em que já se encontravam em nível avançado as negociações para a formação de uma parceria estratégica entre Brasil e UE.

Entre os anos de 2005 e 2010²⁰¹, nenhum contencioso foi aberto na OMC por uma das partes contra a outra, sendo esse o maior período de tempo – desde a criação da OMC até agora – sem litigiosos entre o país sul-americano e o bloco comunitário. O período de marasmo aparente coincidiu com o lançamento, em maio de 2007, do Documento de Estratégia para o Brasil (*Country Strategy Paper*) 2007 – 2013, sobre o qual se baseia a própria Parceria Estratégica lançada em julho do mesmo ano²⁰².

tenderiam a iniciar apenas disputas que vislumbrem grandes ganhos, a fim de se compensarem os custos. Outra tendência decorrente, portanto, a opção desses países recorrerem às disputas no OSC contra países que ofereçam um grande mercado aos seus produtos, já que esperam obter grandes ganhos nessas disputas. Sendo assim, essa justificativa não se aplicaria ao comportamento da UE quanto ao recurso ao OSC, considerando sua condição de país rico e disposição a inserir-se em mais disputas – haja vista que sua intensa atuação no OSC.

²⁰⁰ O Brasil é o maior exportador de O açúcar bruto, Café, Sulfato de Celulose Química, Carne de aves, Carne bovina congelada, Suco de frutas, Tabaco, Álcool > 80% ABV, Tubos Flexíveis Metálicos, e Outros Metais. Fonte: Observatory of Economic Complexity. <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/bra/>

²⁰¹ Verificar na Tabela 2. “Disputas de diferença envolvendo Brasil e UE como demandantes ou demandados”, no primeiro capítulo deste trabalho.

²⁰² O plano aportava um montante de 61 milhões de euros a serem alocados de acordo com dois eixos prioritários: 70% dos fundos para a intensificação das relações bilaterais (diálogos setoriais, intercâmbios e parcerias universitárias, entre outros) e 30% à promoção do ambiente (redução da taxa de desflorestamento anual; aumento do rendimento das populações rurais; entre outros). Ler mais em *Country Strategy Paper for Brazil*. Disponível em

A oportuna sequência dos fatos, no entanto, não pode ser interpretada como uma correlação direta entre eles. Primeiro, em relação ao Documento de Estratégia, o mesmo já possuía data programada de lançamento dado o fim da vigência do plano anterior, *Country Strategic Paper 2002-2006*. Segundo, em relação ao estabelecimento da Parceria – como discutido no segundo capítulo deste trabalho – a congregação de inúmeros fatores conjunturais, internos e externos²⁰³, convergiram para a entrada do Brasil no “clube de amigos da Europa”. Contudo, a consecução dos fatos também não pode ser completamente ignorada, uma vez que eram no âmbito da OMC que se sobressaltavam, distintivamente, os pontos de conflito nas relações euro-brasileiras. Bruno Pino (2011, p 130) encadeia os acontecimentos como um impulso ao surgimento da Associação Estratégica:

No primeiro mandato Lula, as relações com a UE foram marcadas pela concorrência e conflito. Basta recordar os episódios como as demandas brasileiras em várias controvérsias comerciais no seio da OMC ou a criação do G-20 na reunião Cancun (2003), quando o chanceler Amorim propôs a configuração de uma nova correlação de forças que rompem com a tradicional dinâmica de bipolaridade no sistema GATT/OMC entre EUA e os Estados Unidos. [...] O segundo mandato do presidente Lula caracterizou-se por uma diminuição das tensões nas relações com UE e por uma atitude de mais aproximação da Comissão Europeia, presidida pelo português Durão Barroso [...]

O Brasil não abriu mais contenciosos contra a UE por oito anos. A ausência de novas demandas pode ser explicada, por seu turno, pela continuidade dos múltiplos contenciosos iniciados nos anos anteriores e, também, pela redução significativa de disputas paralelas às negociações mais sensíveis da Rodada Doha (SHAFFER; SANCHEZ; ROSENBERG, 2008, p. 33). Sem enviesar a análise, é preciso notar, também, que dos 26 (vinte e seis) contenciosos abertos pelo Brasil no OSC entre 1995-2014 (agosto), apenas 4 (quatro) foram iniciados nos últimos 10 (anos). Ou seja, observa-se uma retração generalizada do recurso ao mecanismo multilateral para eliminação de barreiras comerciais às exportações brasileiras.

No comércio bilateral com a UE, somente em 2010 esse intervalo foi rompido, quando o país sul-americano questionou a apreensão de medicamentos produzidos na Índia e que estavam em trânsito, nos portos de Amsterdã, para o Brasil (DS409). A UE alegou que havia violação da lei de patentes do bloco, mas para o Brasil a atitude representava uma grave violação ao acordo

²⁰³ Presidência portuguesa da Comissão Europeia, maior ativismo brasileiro nos foros internacionais, lançamento da Estratégia Europeia de Segurança em 2003, entre outros.

TRIPS, exatamente porque os medicamentos estavam em trânsito, ou seja, sem qualquer objetivo comercial ou de distribuição em solo europeu (THORSTENSEN *et all*, 2013, p 63).

O caso não evoluiu para uma abertura de painel e foi solucionado através das consultas entre os representantes técnicos de cada país. A DS409 figurou-se como a única demanda de controvérsia no OSC após o estabelecimento da Parceria, e uma análise dos documentos aprovados em função da V Reunião de Cúpula, seguinte ao contencioso, não demonstra acordos ou alguma tendência temática relativa ao assunto. Uma vasta pesquisa pelos principais veículos de imprensa nacional e internacional, bem como documentos da Comissão Europeia, não trazem debate sobre o contencioso, vinculando a alguma possível interferência na V Cúpula.

Contudo, Vera Thorstensen *et all* (2013, p 67) alertam para possíveis divergências entre os princípios defendidos na DS409 – *Confisco de Medicamentos Genéricos em trânsito* e os objetivos da Parceria Estratégica, que indica que as partes procurarão construir uma abordagem consensual sobre a observância dos direitos de propriedade intelectual, como base para a promoção da inovação e um novo diálogo para o combate à pirataria e à contrafação em seus territórios.²⁰⁴

O outro caso, e único, também aberto após o estabelecimento da Parceria foi o recente questionamento da UE em relação às medidas proibitivas de proteção, com fins de desenvolvimento à indústria nacional, aplicadas pelo Brasil no setor automotivo (DS472). Comparando-se as repercussões dos dois casos sobre a Parceria, depreende-se que a sensibilidade do tema reivindicado nos contenciosos abertos possui influência direta sobre a intensidade das reações e impactos, positivos ou negativos, sobre o diálogo institucionalizado. Como demonstrado pelo padrão de comércio entre Brasil e UE, os setores agrícola e industrial dominam na pauta exportadora bilateral desses atores, respectivamente, e, portanto, é natural que sejam mais sensíveis quanto às ameaças protecionistas de cada lado.

Depreende-se, portanto, que as tensões geradas pelos contenciosos que antecedem a Parceria, contribuíram para o estímulo da estruturação de um diálogo mais institucionalizado, ao mesmo tempo em que serviram para alavancar as negociações da Rodada Roda. Contudo, a reduzida quantidade de solução de controvérsias iniciadas junto à OMC nos anos em que a Parceria já estava estabelecida, não permite a classificação genérica dos contenciosos como um obstáculo ou motivação para os diálogos no âmbito da parceria, haja vista que questionavam temas de

²⁰⁴ Plano de Ação Conjunta Brasil – UE (2008-2011).

sensibilidade comercial assimétricas e geraram repercussão distinta sobre a mesma – além de configurarem uma amostra muito pequena.

Não obstante, uma última perspectiva de análise, ancorada na premissa dos objetivos globais comuns (especialmente o multilateralismo) almejados pela parceria estratégica bilateral, pode expandir a compreensão a respeito da interação entre os contenciosos na OMC e o aprofundamento da Parceria. A partir de uma perspectiva sistêmica, o último subtópico desta monografia, sugere que os contenciosos entre Brasil e UE, pelo prisma da Parceria Estratégica, refletem o próprio paradoxo do desenvolvimento no sistema multilateral institucionalizado.

3.3.3. A perspectiva sistêmica

A DS472, bem como outros contenciosos entre o Brasil e o bloco europeu, contextualiza-se em uma dinâmica de mútuas acusações protecionistas que se arrastam por décadas. Se hoje é a UE que contesta a política industrial do Brasil, acusando-o de proteção desleal e reserva de mercado, outrora ou amanhã, é o Brasil que solicitará consultas questionando os subsídios extra cota empregados pelo bloco europeu²⁰⁵ (THORSTENSEN *et al*, 2013, p 68). O fato é que “O futuro da relação Brasil – UE depende da superação de diversos pontos de tensão, por vezes concentrados no setor agrícola” (THORSTENSEN *et al*, 2013, p 70), por vezes centrados no setor industrial.

O estudo da DS472 no subtópico 3.3.1 indicou sua conformação ao quadro tradicional do conflito Norte-Sul sobre acesso a mercados, o mesmo que é fonte de incontornáveis controvérsias na Rodada Doha de Desenvolvimento: de um lado, os países desenvolvidos interessados na redução substancial das tarifas de importação; do outro, os países em desenvolvimento defendendo a continuidade da proteção de suas indústrias (THORSTENSEN; JANKS, 2005, p 25).

Nasser (2003, p 78) denota que o atual sistema de comércio multilateral (SCM), que surge a partir do século XX – fruto da evolução normativa no âmbito internacional – tem sido utilizado

²⁰⁵ OMC, Committee on Agriculture. Compilation of Responses to Questions Raised during the Committee on Agriculture. *Meeting on 14 November 2012*, G/AG/W/106, 11.02.13, pp. 7-9.

pelos países desenvolvidos para impor princípios do liberalismo econômico²⁰⁶. O autor explica que, a regulação do comércio internacional, visando à crescente liberalização, tem por objetivo a criação de um espaço de igualdade de condições de competição, no qual não haja interferências que distorçam a livre concorrência entre os agentes econômicos envolvidos (NASSER, *idem*). Dessa forma, assegurar-se-ia a eficiência e/ou competência como os únicos fatores a determinar quem sairia determinado. (NASSER, 2003, p 108).

O paradoxo consiste, então, na seguinte afirmativa:

A conjugação do reforço do SMC (tanto no aspecto material quanto institucional), inspirado pela ideologia econômica liberal, e a integração plena no sistema a que se obrigaram os Estados-Membros, faz com que fiquem sujeitos a um mesmo regime jurídico, sem muita consideração às diferenças existentes entre eles, principalmente no que se refere aos níveis de desenvolvimento (NASSER, 2003, p 85).

Nesse sentido, ao questionarem, através dos mecanismos jurídicos internacionais, as políticas industriais dos países em desenvolvimento, os países desenvolvidos estariam “chutando a escada” para impedir que os demais a subam (CHANG, 2002). Chang (2002, p 207) explica que as políticas e instituições internas adotadas pelos países atualmente desenvolvidos, “nos estágios iniciais de desenvolvimento, diferem significativamente das que normalmente se supõe que eles utilizaram e mais ainda das diretrizes que recomendam, ou melhor, que frequentemente exigem dos atuais países em desenvolvimento”.

O autor aponta para a desproporcionalidade de influência na gestão desses organismos, “até mesmo sobre a ostensivamente democrática OMC, que é regida pelo princípio um voto um país”²⁰⁷ (CHANG, 2002). Andrea Ribeiro e Mônica Herz (2004, p 155) acrescentam que esse princípio não implica que todos os membros tenham o mesmo poder real, o que estimula a prática recorrente de formação de coalizões políticas entre membros que tenham interesse comuns.

Weber Barral (2002, p 19-23) demonstra que o complexo conjunto de regras que compõem a estrutura jurídica da OMC apresenta características que favorecem os “Estados mais preparados,

²⁰⁶ O liberalismo econômico, teorizado por Adam Smith, tem por base a ideia de que o mercado, se deixado por conta própria, funcionará de modo espontâneo segundo seus próprios mecanismos, consideradas inerentes ao processo de produção e troca econômica. No entanto, alguns liberais reconhecem que a necessidade da ação estatal limitada, como John Stuart Mill. (JACKSON; SORENSEN, 2007, p 249)

²⁰⁷ Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2005, p 154) explicam que a Conferência Ministerial, órgão mais importante da OMC, é composta por representantes de todos os membros que se reúnem pelo um vez a cada dois anos e tomam decisões por consenso, nas quais cada membro tem direito a um voto.

ou experientes, na utilização de medidas protecionistas”. O primeiro motivo seria o fato de a maioria dos países em desenvolvimento não participarem da estrutura GATT 1947 no momento em que se formulavam as regras. O segundo motivo seria o fato de a inclusão de normas de exceção ao livre comércio depender do poder de negociação de cada Estado. Barral especifica que em um ambiente de disputa de interesses, cada Estado acentua a defesa dos setores que mais lhes convém, sendo previsível maior poder de negociação de Estados com maior articulação econômica ou política.

Independente do motivo, o fato é que influenciam os resultados das regras internacionais os países que participam de sua formulação. Portanto, os países emergentes e em desenvolvimento que almejam o desenvolvimento econômico sem ruptura do sistema de governança atual²⁰⁸, devem utilizar sua política externa como instrumento para inserir-se no “clube de tomadores decisão” (FLEMES, 2010, p 152).

O Brasil, compreendendo bem essa dinâmica, e perseguindo os objetivos prioritários de sua política externa, sejam eles o desenvolvimento e o multilateralismo, teve presença ativa na criação do G20 na Reunião Ministerial de Cancun da OMC – buscando atingir, por meio da coalizão com outros países maior equilíbrio nas negociações ao contrastar os interesses dos países ricos (JUNIOR, 2013, p 174). Para além do papel determinante no mandato negociador da Rodada Doha e da participação ativa nas reuniões que seguiram, o G20 passou a ser percebido como peça fundamental nos esforços para se superar a crise econômica internacional (JUNIOR, 2013, p 174).

Os temas nos quais a cooperação com as potências emergentes é vista como essencial para a superação de problemas transnacionais, tornam-se os campos em que elas (*as potências emergentes*) mais podem ganhar influência global (FLEMES, 2013, p 145). A teoria da interdependência complexa assimétrica explica que o impacto desproporcional das ameaças transnacionais é o que cria as diferenças de poder e acelera sua redistribuição (NYE; KEOHANE, 2002). Esta foi a lógica, aliás, presente no Documento de Estratégia Europeu (2003) que lançou as bases da política externa da UE e apontou os *key global players* como sócios estratégicos para a gestão desse cenário internacional em trânsito. Junto à crise, duas outras duas tendências na arena econômica internacional foram sentidas: a aceleração da distribuição de poder relativo (GREVI,

²⁰⁸ Daniel Flesmes sugere que a ordem internacional existente é mais aberta e institucionalizada do que as antigas ordens internacionais. Sendo assim, a partir da perspectiva de uma potência emergente “é mais fácil entrar do que derrubar a existente ordem” (FLEMES, 2010, p 144).

2010, p 12) entre os Estados e o aumento das medidas protecionistas²⁰⁹. Ambos geraram impacto direto sobre a dinâmica da parceria estratégica.

A medida que a crise funcionou como um ponto de inflexão na redistribuição de poder para longe da Europa, criaram-se novos espaços políticos para o crescimento do perfil internacional de outros Estado (GREVI, 2010, p 12), tendo o Brasil se destacado nesta oportunidade. Para Elena Lazarou (2013)²¹⁰ a crise mudou a relação entre Brasil e UE, visto que o bloco europeu passou a repensar seu papel como ator global e a considerar mais agenda brasileira nos discursos de Segurança Internacional, por exemplo. O aumento das medidas protecionistas a despeito das regras e recomendações da OMC, somadas ao impasse da Rodada Doha – que impacta em todas as outras negociações – tem incrementado o recurso por Tratados de Livre Comércio por parte das grandes potências, e inclusive entre elas.²¹¹

Através da OMC, a UE tem também procurado fomentar um enquadramento multilateral das negociações comerciais, destinado a completar, e possivelmente suplantam, as negociações bilaterais. No entanto, o impasse na última ronda de negociações e o facto de outros parceiros comerciais se terem voltado para acordos bilaterais conduziram a UE a reconsiderar, em parte a sua estratégia a longo prazo e a regressar às negociações regionais e bilaterais. O impasse no seio da OMC reflete igualmente o facto de o sistema de comércio internacional se ter alterado drasticamente nos últimos vinte anos” (Parlamento Europeu. *Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014*).²¹²

Aqui, retorna-se aos elementos iniciais da análise: Parceria Estratégica, DS472, Rodada Doha/ Acordo Mercosul-UE. A perspectiva sistêmica de análise relativiza o contencioso aos outros fenômenos que estão, concomitante, ocorrendo no sistema internacional e, assim, permite uma avaliação mais abrangente de como os contenciosos interferem na parceria estratégica.

Esse encadeamento e correlação de fatos, dá margem a muitas reflexões, e possíveis conclusões, dentre elas: o multilateralismo como um princípio, defendido como um dos principais valores da parceria, pode variar de acordo com os objetivos individuais de cada Estado. Enquanto

²⁰⁹ OMC. WTO Report on G-20 Trade Measures. Disponível em < http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/igo_31may12_e.htm >. Acesso em 05 nov 2014.

²¹⁰ LAZAROU, ELENA. Crise econômica mudou a relação entre Brasil e UE, diz pesquisadora da FGV. Disponível em < <http://www.ibe.usp.br/index.php/pt/noticias/219-cri-se-econ-omica-mudou-a-relacao-entre-brasil-e-ue-diz-pesquisadora-da-fgv> >. Acesso em 05 nov 2014.

²¹¹ A UE possui Acordos de Livre Comércio (ALC) concluídos com Chile (2002), Coréia do Sul (2010), México (1997) e África do Sul (2004). E está negociando com Mercosul, Asean, Estados Unidos, entre outros. Disponível em < http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm#h2-2 >.

²¹² Parlamento Europeu. **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014**. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.2.2.pdf >. Acesso em 05 nov 2014.

a UE procurou cooptar os países emergentes, atuando como um “empreendedor normativo” (GREVI, 2012, p 12), o Brasil assimilou-o como estratégia de *soft balancing* (FLEMES, 2010) e conquistou sua parte da redistribuição de poder acelerada pela crise. Em consequência, a parceria passou a ser mais simétrica em matéria de contribuições para sua pauta (LAZAROU, 2013) e, talvez, esse seja um fator determinante para a UE ter escutado o Brasil e retirado a Zona Franca de Manaus do painel aberto na OMC contra o país sul americano, em outubro de 2014. Ainda como efeitos colaterais da recessão econômica internacional, os Estados do G20 passaram a recorrer mais ao uso de medidas protecionistas ao invés de tentar dirimi-las, e corroendo a institucionalidade e autoridade máxima da OMC no sistema multilateral de comércio. As motivações para se concluir o Acordo de Associação Brasil – UE, e outras estratégias para se combater bilateralmente a recessão global dominaram a pauta da agenda da VII reunião de Cúpula – o que pode ser encarado como um grande retrocesso (DANE; EDLER, 2013, p 7), tendo em conta os avanços concretos já alcançados em outras áreas, sejam elas a cooperação triangular com países da PALOP ou o acordo de isenção de vistos para turistas brasileiros na Europa (2012).

Por fim, enquanto a maior parte os outros elementos desta análise parceria estratégica, multilateralismo, Rodada Doha/ Acordo de Associação Mercosul-UE variam em relação à conjuntura econômica, os contenciosos permanecem como um reflexo do paradoxo do desenvolvimento questionado por Chang (2002). Sob essa ótica, os contenciosos podem representar um obstáculo ou uma motivação para a parceria estratégica na medida em que podem contribuir para o monopólio temático da, originalmente, rica agenda bilateral (retrocesso), ou podem estimular o incremento da cooperação em temas mais periféricos, explorando seus efeitos funcionais para se aprofundar nos temas conflitivos, como o do comércio. A análise sob a perspectiva sistêmica apenas corroboraria com a confirmação da hipótese verificada pelas abordagens anteriores.

Entretanto, é válido para este debate lembrar que, através das declarações das reuniões de Cúpula Brasil-UE, os líderes dos dois lados, buscando fortalecer o multilateralismo no mundo multipolar que emerge, concordam que: “A modernização das instituições financeiras internacionais e da arquitetura de desenvolvimento global é essencial para nossos esforços em promover a estabilidade financeira global, fomentar o desenvolvimento sustentável e melhorar a

vida dos mais pobres”²¹³. Nesse sentido, a parceria se confirma, mais uma vez, como um importante instrumento de política externa tanto para o Brasil quanto para a UE, na medida em que vincula-se à reformulação do atual jogo de forças no cenário internacional com vistas à substituição de uma estrutura hegemônica de poder por um sistema menos assimétrico de relações entre os Estados” (BATHERMELESS, 2008, p 181).

Sob a perspectiva sistêmica, portanto, a relação entre os contenciosos – iniciados por questionamentos sobre o protecionismo industrial dos países em desenvolvimento – e a parceria estratégica sugere mais uma reflexão do que uma correlação.

²¹³ Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/terceira-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao> >. Acesso em 30 ou 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Parceria Estratégica Bilateral Brasil-União Europeia deve ser encarada como o mais alto patamar político alcançado no nível de relacionamento e de reconhecimento mútuo como interlocutores mundiais. A afirmativa é incontestável quando se observa a evolução dos contatos entre os dois lados do Atlântico, inicialmente restritos à pauta comercial que, gradualmente, se diversificou em matéria, grau e alcance. Isso porque, como demonstrado, a parceria estratégica tem por finalidade o aprofundamento da cooperação em dezenas de setores temáticos, cada qual conduzido por diversos agentes – desde os chefes de Estado e de Governo até os mais variados representantes da sociedade civil –, e as expectativas são de que os avanços bilaterais projetem impactos globais.

Visto que a parceria estratégica engloba, portanto, todas as dimensões das relações Brasil – UE, e considerando-se que os recentes desentendimentos no âmbito da OMC provocaram rumores sobre o cancelamento da VII reunião de Cúpula, como objetivo central deste trabalho, propôs-se verificar se os impasses na OMC representariam um obstáculo ao aprofundamento da Parceria Estratégica.

Essa monografia foi realizada para unir dois assuntos de interesse das Relações Internacionais e da Política Externa Brasileira. Em primeiro lugar, é relevante estudar mais a fundo a Parceria Estratégica Brasil – UE como um instrumento *soft law* de política externa, que propõe a cooperação de alcance global como meio de se alcançar os próprios interesses nacionais. Em segundo lugar é necessário interesse, trazer à tona os impasses comerciais na OMC entre esses dois atores, na medida em que refletem dilemas intrínsecos ao sistema multilateral de comércio vigente, sugerindo, portanto, alguma influência sobre o primeiro assunto. Nessa direção, será feita agora uma breve recapitulação dos assuntos estudados para que se possa responder este objetivo geral.

A hipótese aventada foi a de que as divergências no âmbito da OMC podem representar um obstáculo à institucionalidade da parceria, ao mesmo tempo que, também, motivariam um diálogo mais profícuo a respeito dos temas comerciais, ponto mais conflitivo de cooperação. O estudo, conduzido através do levantamento histórico das tensões comerciais entre Brasil e União Europeia e de sua institucionalização multilateral, na seara da OMC (sob a forma de disputas de controvérsias), e bilateral (nos setores de diálogo especializado no âmbito da parceria estratégica), confirmou a hipótese inicial da pesquisa.

A metodologia utilizada para a confirmação desta hipótese, primeiramente, considera as relações internacionais pela ótica da teoria da interdependência complexa, que oferece uma explicação sobre como os elementos transnacionais e as possibilidades de *linkage* entre os temas internacionais interagem e influenciam o hodierno processo de redistribuição de poder (pensado como capacidade de influenciar resultados). A imprevisibilidade dos efeitos da interdependência estimula os Estados a se organizarem e somarem esforços para tentar governar esses processos, a fim de mitigar desafios que afetam (de maneira assimétrica) todos os atores da sociedade internacional – como as crises financeiras, a mudança climática, o respeito aos direitos humanos, narcotráfico, entre outros. Da assimetria como essas ameaças impactam os Estados (a exemplo da crise financeira internacional iniciada em 2008) é que surgem as diferenças relativas de poder. Notoriamente a partir do século XXI, essa alteração no equilíbrio de poder global passou a favorecer países emergentes que souberam se articular para aproveitá-la, vide o BRICS; ao mesmo tempo que passou a desafiar as potências do *status quo*, Estados Unidos e União Europeia.

O Brasil, nesse contexto, passou a destacar-se pelo *soft balancing* assimilado em estratégias de política externa, norteadas pelos princípios do desenvolvimento e multilateralismo, como meio de figurar-se como um ator, quiçá, uma potência global. A União Europeia, por outro lado, desenvolveu estratégias normativas para assegurar sua posição de potência no tabuleiro internacional. Pautadas no formato *soft law*, ou seja, sem vínculo jurídico obrigatório, as parcerias estratégicas lançadas pelo bloco europeu elevaram a um novo patamar qualitativo as relações já existentes com os países considerados *key global players* em diferentes esferas da arena mundial, especialmente na econômica.

No caso do Brasil e UE as relações, desde os contatos diplomáticos iniciais, marcaram-se pelos temas econômico-comerciais, que acumularam o dubio caráter de eixo conflitivo e motivador dos primeiros acordos bilaterais entre as nações. As divergências intrínsecas ao padrão de comércio bilateral especializado (que permaneceram praticamente inalterados ao longo dos anos) residiam sobre as práticas protecionistas de ambas as partes, sejam elas predominantemente, as políticas de subsídio agrícola europeia e as políticas de incentivo à indústria nacional brasileira.

Acompanhando a evolução jurídico-normativa do sistema internacional, que culminou no estabelecimento da Organização Mundial do Comércio como referência da regulamentação desse tema, a institucionalização das controvérsias comerciais imediatamente colocou o Brasil e a UE em grupos de coalizão antagônicos na Rodada Doha de negociação multilateral. A existência de

um Órgão de Solução de Controvérsias *hard law* (ou seja, que vincula uma decisão jurídica à obrigação da ação determinada) para se dirimir as diferenças comerciais incompatíveis com as regras internacionais, logo tornaram-se um instrumento político de barganha nas negociações multilaterais. Ademais, o fato de a conclusão da Rodada Doha condicionar o mandato negociador europeu para a finalização das negociações do Acordo de Preferência Comercial Mercosul – UE, e de o Brasil apresentar-se como principal interlocutor regional nesse processo, potencializaram a necessidade de se constituir um canal de diálogo político individual entre o bloco comunitário e o gigante sul americano.

Assim, paralela e consequentemente (a literatura se divide quanto à intensidade da contribuição dos diversos fatores que convergiram para), é estabelecida a Parceria Estratégica Bilateral Brasil – UE erigida sobre laços históricos e valores comuns entre as partes. A partir da assimilação de objetivos comuns, como a promoção do multilateralismo e o combate aos desafios globais, a parceria figura-se como um eficiente instrumento de política externa para ambos os sócios na medida que robustece o perfil internacional do Brasil e garante a influência europeia na América do Sul (frente à norte americana). O sistema institucional de cimeiras (cúpula) garante a frequência do diálogo de alto nível e atualização dos temas da agenda bilateral, sendo assim, constitui a base para o funcionamento da parceria.

Sendo assim, os rumores de suspensão da VII reunião de Cúpula, como consequência da aparente insatisfação do lado brasileiro frente à solicitação de consultas na OMC estimularam os questionamentos para a realização desta pesquisa, que procurou confirmar ou refutar a hipótese acima apresentada. Considerando-se a pouca amostragem de casos iniciados durante o período da Parceria e a multidimensionalidade que envolve a questão, optou-se por abordá-la em três perspectivas: i) político-institucional; ii) histórico-econômica; iii) sistêmica.

A hipótese já se confirma pela primeira abordagem, ou seja, os contenciosos poderiam apresentar-se como um obstáculo à parceria uma vez que suscitasse medidas unilaterais de abstenção das cúpulas. No entanto, essa confirmação se baseou inteiramente em um único caso, seja ele o da DS472, que questiona o sistema tributário protecionista sobre a indústria automotiva brasileira e também as regras da Zona Franca de Manaus. Interpretou-se a postura brasileira como controversa e negligente com a institucionalidade da parceria ao utilizar-se de um *linkage* negativo, ou seja, cruzar os objetivos (insatisfação com o contencioso e compromisso com as cúpulas) entre dois foros de engajamento distintos abalando estrutura (ainda que momentaneamente) de um deles.

Ao mesmo tempo, verificou-se que o contencioso de fato estimulou os debates sobre o protecionismo nos diálogos bilaterais, contribuindo em alguma medida para a posterior decisão da UE de retirar a ZFM do painel aberto em outubro deste ano contra o programa Inovar Auto, basicamente. Sendo assim, a expectativa para próximas pesquisas sobre esse tema é de que esse *linkage* positivo contribua para o debate profícuo dos temas comerciais nas cúpulas e que estimule a ação desses dois *players* globais para concluir as negociações do Acordo de Associação Mercosul – UE, bem como destravara Rodada Doha.

As outras duas abordagens não contradizem ou alteram significativamente a confirmação da hipótese, apenas contribuem para justificá-la e expandir seu significado. Nesse sentido, a segunda abordagem (histórico-econômica) utiliza-se da correlação entre os padrões de comércio entre os atores e a demanda temática de abertura de contenciosos na OMC, para corroborar com a possibilidade de *linkage* positivo entre o aprofundamento dos debates comerciais no âmbito bilateral e o avanço nas negociações multilateral e birregional. Certamente essa possibilidade só é viável dado o peso de negociação que Brasil e UE possuem, em lados opostos de interesse, nesses foros. Essa abordagem, que se encarrega do estudo dos contenciosos caso a caso, sugere que as pesquisas futuras comprovem ou refutem as verificações aqui concluídas. Isso porque dos dois contenciosos que ocorreram durante o período da parceria, verificou-se um impacto direto apenas pela DS472, já que os documentos e reportagens não demonstram repercussão sobre a V Cúpula que ocorreu logo após a solicitação de consultas do Brasil contra UE pela DS409 – *Confisco de Medicamentos Genéricos em trânsito*. Depreende-se, assim, que a sensibilidade do tema reivindicado nos contenciosos abertos possui influência direta sobre a intensidade das reações e impactos, positivos ou negativos, sobre o diálogo institucionalizado.

REFERÊNCIAS

ACCORD COMMERCIAL. *Journal officiel des Communautés européennes*. N° L 102 / 24. 11/04/1974.

ACORDO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA ENTRE A COMUNIDADE EUROPEIA E A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2041>>. Acesso em 20 ago 2014.

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA (1982). Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-9-31-marco-1982-345497-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 4 jul 2014.

ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA (1992). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm. Acesso em 04 jul 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **As relações econômicas do Brasil dos anos 1950 aos 80**. Rev. Bras. Pol. Int. 50 (2): 60-79. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a05v50n2.pdf>>. Acesso em: 28 mar 2014.

ARBIX, Daniel. **Pacificação do comércio internacional?** A participação dos países em desenvolvimento nos contenciosos da OMC. Rev. Jur., Brasília, v. 8, n. 83, p.149-167, fev./mar., 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_83/artigos/PDF/Daniel_rev83.pdf>. Acesso em 15 out 2014.

ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, Dec. 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292008000300003>

AVERBUG, André. **Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90**. BNDES publicações. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf>. Acesso em 04 set 2014.

BARRAL, Welber. **O Brasil e o Protecionismo**. Editora LEX, 2002 (versão online).

BATISTA, Paulo Nogueira. **Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil**. Estud. av. [online]. 1992, vol.6, n.16 [cited 2014-10-28], pp. 103-116. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set 2014.

BARTHELMESS, Eugênia. **Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica**. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: mimeo, 2008.

BBC Brasil. Dilma vai a Bruxelas em meio a expectativa sobre acordo Mercosul-UE". 1º de fevereiro de 2012. Disponível em <

http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140214_cupula_brasil_ue_mb_cc.shtml >. Acesso em 05 no 2014.

BBC Brasil. **Declaração do Ministro das Relações Exteriores Luis Alberto Figueiredo**. Brasil defende benefícios fiscais questionados na OMC". 19/12/2013. Disponível em < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131219_ue_omc_itamaraty_pai>. Acesso em 10 nov 2014

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de Migração entre os Estados Unidos do Brasil e a Itália**. Promulgado pelo Decreto n.º 30.824, de 7 de maio de 1952, publicado no "Diário Oficial" de 16 do maio de 1952. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1950/b_15/>. Acesso em 28 mar 2014.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº9**, de 1982. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-9-31-marco-1982-345497-exposicaodemotivos-132343-pl.html> >. Acesso em 28 mar 2014.

BRASIL. Decreto Nº 7.819 de 3 de outubro de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7819.htm >. Acesso em 20 out de 2014.

CARNEIRO, Henrique. **Guerra dos Trinta Anos**. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). História das Guerras, São Paulo: Contexto, 2007.

CAVALCANTI, Geraldo H. **O Brasil e a CEE: 30 anos de relações**. In: GUILHON, José. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)** – Diplomacia para o Desenvolvimento, São Paulo, Cultura/ NUPRI-USP, 1996, p 169-198.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada** – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Comissão Europeia. **New trade and economic relations between Brazil and the European Community**. Europe information External Relation. X/365/82-En. October, 1982. Disponível em < http://aei.pitt.edu/7768/1/31735055281277_1.pdf >. Acesso em 06 ago 2014.

Comissão Europeia. *Press Release*. **EU-Brasil: a Comissão propõe Parceria Estratégica**. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm>. Acesso em 30 out 2014.

Comissão Europeia.. **EU requests WTO consultations over Brazil's discriminatory taxes**. 19 dez 2013. Disponível em: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1272_en.htm> Acesso em 19 de setembro de 2014.

Comissão Europeia. **European Union, trade in goods with Brazil**. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf>. Acesso em 10 set 2014.

Comissão Europeia.COM(2007)/281 final. **Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil**. Disponível em:

<http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/10/02/1952/20121003174806663481e.pdf> Acesso em 20 out 2014.

Comissão Europeia. **BRAZIL. COUNTRY STRATEGY PAPER 2007-2013.** Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf>. Acesso em 29 out 2014.

Comissão Europeia. COM(2009)495/3. **Uma Parceria Reforçada entre a União Europeia e a América Latina.** Bruxelas, 30.09.2009. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_pt.pdf>. Acesso em 20 out 2014.

Comissão Europeia. Press Release. **UE-Brasil: a Comissão propõe Parceria Estratégica.** Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-725_pt.htm>. Acesso em 30 out 2014.

Comissão Europeia. **Brazil Fact Sheet.** MEMO/14/122. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-122_en.htm>. Acesso em 10 set 2014.

Conselho Europeu. **European Security Strategy (ESS)**, 2003. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

Community Research and Development Information Service. Disponível em: <<http://cordis.europa.eu/finance/src/ecip.htm>>. Acesso em 15 jul 2014.

DANE, Felix; EDLER, Daniel. **A necessidade de uma estratégia para a parceria entre União Europeia e Brasil.** In: Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 296 p. . – (Série relações Brasil-Europa)

Declaração Conjunta da I Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/04/cupula-brasil-uniao-europeia-lisboa-4-de-julho-de>>. Acesso em 30 out 2014.

Declaração Conjunta da II Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/declaracao_conjunta.pdf. Acesso em 29 out 2014.

Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/terceira-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao>>. Acesso em 30 out 2014.

Declaração Conjunta da IV Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-brasilia-14-julho-de-2010>. Acesso em 30 out 2014.

Declaração Conjunta da V Cúpula Brasil-União Europeia e Plano de Ação Brasil – UE 2012-2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de-2011>>. Acesso em out 2014.

Declaração Conjunta da VI Cúpula Brasil-União Europeia e Plano de Ação Brasil – UE 2012-2014. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil2013uniao-europeia-brasilia-24-de-janeiro-de-2013> >. Acesso em 30 out 2014.

Declaração Conjunta da VII Cúpula Brasil-União Europeia. Disponível em: < http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PT/foraff/141132.pdf >. Acesso em 29 out 2014.

Direção Geral para o Comércio (*DG for Trade*), European Commission. **EU bilateral trade and trade with de world**, 2008. <Disponível em: (<http://ec.europa.eu/trade/>)>. Acesso em 05 nov 2014.

Direção Geral para o Comércio (*DG for Trade*). 10º Relatório sobre potenciais medidas de restrição de comércio. Disponível em < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151703.pdf >. Acesso em 05 nov 2014.

Diário do Comércio. **Acordo Mercosul-UE dependerá de Doha**. Disponível em < http://diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=acordo_mercosul-ue_dependera_de_doha_&id=119423 > . Acesso em 10 de set 2014.

Entrevista com a professora doutora Any Freitas, via Skype, em 27 de outubro de 2014.

Estadão. **Dilma volta atrás e vai à Cúpula com a UE 15 de fevereiro de 2014**. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-volta-atras-e-vai-a-cupula-com-a-ue-imp-1130646>>. Acesso em 15 ago 2014.

EUBRASIL. **Cúpula Brasil-União Europeia pode dar novo impulso às negociações comerciais, diz associação EUBrasil**. 15/02/2013. Disponível em < <http://www.eubrasil.eu/pt/2014/02/15/948/> >. Acesso em 25 out 2014.

EUROSTAT (Comissão Europeia). **External and intra-European Union Trade**. Luxembourg: European. Disponível em <http://ec.europa.eu/trade/>. Acesso em 15 nov 2014.

FERRERO-WALDER, Benita. SPEECH/04/462. Disponível em < http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-462_en.htm?locale=fr >. Acesso em 20 out 2014.

FRISCH, Dieter. **La politique de développement de l'Union européenne**. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale. Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement. Rapport ECDPM 15. Mars, 2008.

G20: www.g20.org.

GANDOLFO, Giancarlo. **International Economics II**: International Monetary Theory and Open-Economy Macroeconomics, Springer Verlag, Berlin: 1987, pp. 380-393, 404-411 (Disponível em <http://fx.sauder.ubc.ca/ECU.html>, acesso em 04/12/2008).

GARRIGA, Teresa Blanco. **Brasil y la Comunidad Europea en el marco de las relaciones CE – América Latina**. Afers Internacionals, núm. 23-24, pp. 267-290. 2010.

GATT 1947. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>>. Acesso em 20 ago 2014.

GATT 1994. Disponível em <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm#art1_1>. Acesso em: 11 ago 2014.

Globalnet. Disponível em <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ICBrasilUniaoEuropeia.pdf>> Acesso em 01 ago 2014.

GONÇALVES, Everton; STELZER, Joana. **O DIREITO ECONÔMICO E A ECONOMIA INTERNACIONAL PARA O MODERNO COMÉRCIO EXTERIOR**. XVII Congresso do CONPEDI, São Paulo, 2009.

GRATIUS, Susanne. **O Brasil como parceiro estratégico da UE**: consequência bilateral, regionais e globais. In: Wilhelm Hofmeister (org.) Anuário Brasil- Europa 2007.

GRATIUS, Susanne. **La Union Europea y Brasil**: ente el birregionalismo y el bilateralismo. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). **Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010 – 2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. pp. 40-52. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Brasil+http://www.kas.de/wf/doc/kas_17329-1522-5-30.pdf?110405194332>. Acesso em: 15 jul. 2014.

GREVI, Giovanni, The rise of strategic partnerships: between interdependence and power politics, in: GREVI, Giovanni; VASCONCELOS, Alvaro (Org.): **Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia**, Chaillot Paper 109, May 2008.

GREVI, Giovanni. **Why EU strategic partnerships matters**. Europeqn Strtgei Pqrtnership Observatory. Working paper 1, june 2012. Disponível em <[http://www.ies.be/files/private/27\)%20Grevi%20-%20Strategic%20Partnerships.pdf](http://www.ies.be/files/private/27)%20Grevi%20-%20Strategic%20Partnerships.pdf)>. Acesso em 30 out 2014.

GREVI, Giovanni, **The EU and Brazil**: Partnering in an Uncertain World? CEPS Working Document, No. 382. Diponivel em: <<http://ssrn.com/abstract=2272020>>. Acesso em 30 out 2014.

GUZMAN, Andrew T.; SIMMONS, Beth A. **Power plays and capacity constraints**: the selection of defendants in World Trade Organization disputes. The Journal of Legal Studies, Chicago, v. 34, n. 2, p. 557-598, 2005. Disponível em <http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3153319/Simmons_PowerPlays.pdf?sequence=2>. Acesso em 03 out 2014.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **EU_Mercosur Relations after EU-Brazilian Strategic Partnership**. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). **Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010 – 2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer,

2009. pp. 40-52. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Brasil+-+http://www.kas.de/wf/doc/kas_17329-1522-5-30.pdf?110405194332>. Acesso em: 15 jul. 2014.

HOMOLAR, Alexandra. **Multilateralism in Crisis? The Character of US International Engagement under Obama**. Global Society, 26:1, 103-122. 2012. Disponível em <https://www.academia.edu/5484846/Multilateralism_in_Crisis._The_Character_of_US_International_Engagement_Under_Obama>. Acesso em 20 out 2014.

ICTS (International Center for Trade and Sustainable Development). **V Cúpula Brasil-UE estreita relações políticas e comerciais**. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/v-c%C3%BApula-brasil-ue-estreita-rela%C3%A7%C3%B5es-pol%C3%ADticas-e-comerciais>. Acesso em 29 out 2014.

ICTS. Após controvérsias, Dilma confirma participação na cúpula Brasil-EU. 17/02/2013. Disponível em: < <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/ap%C3%B3s-controv%C3%A9rsias-dilma-confirma-participa%C3%A7%C3%A3o-na-c%C3%BApula-brasil-ue> >. Acesso em 20 out 2014.

ICTS. **Sem deixar a peteca cair**: o Brasil e os contenciosos na OMC. 28/08/2014. Disponível em < <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/sem-deixar-a-peteca-cair-o-brasil-e-os-contenciosos-na-omc> >. Acesso em 25 set 2014.

IGLESIAS, Ana Isabel Rodríguez. **La Asociación Estratégica UE – Brasil (vol I): Retórica y Pragmatismo en las Relaciones Euro-Brasileñas**. CEU – Instituto Universitario de Estudios Europeus. Universidad de San Pablo. Documento de Trabajo Serie Union Europea. Número 36/2010.

ITAMARATY. **DECLARATION SUMMIT ON FINANCIAL MARKETS AND THE WORLD ECONOMY**. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-washington>>. Acesso em 07 nov 2014.

ITAMARATY. **Documentos assinados por ocasião da VII Cúpula Brasil-UE**. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/documentos-assinados-por-ocasio-da-vii-cupula-brasil2013uniao-europeia-bruxelas-24-de-fevereiro-de-2014> . Acesso em 30 out 2014.

JACKSON, R, H; SORENSEN, G; Introdução às Relações Internacionais – Teorias e abordagens. Tradução: Barbara Duarte – Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JÚNIOR, Haroldo R. **Parcerias Estratégicas do Brasil no contexto do multilateralismo comercial**. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (Org.). Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes – 1. Ed.Vol II - Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 240, p.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston, Little Brown & Co., 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. **Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese.** Estud. av., São Paulo, v. 9, n. 23, abr. 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04 set 2014.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. spe, 1998. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003>.

LIMA; GOLDBQUL et al. **Acordos Regionais de Comércio.** In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional. Capítulo VII, pp 209 – 237. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais:** o caso brasileiro in: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) Segurança Internacional: perspectivas brasileiras. RJ, Ed. FGV, 2010, pp. 401-418.

LAZAROU, E.;EDLER, D. The EU and Brazil: a natural partnership?. EUISS, Issue Alert, no. 15, 2014. Disponível em: < http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_15_EU-Brazil.pdf> . Acesso em 05 ago 2014.

LAZAROU, ELENA. Crise econômica mudou a relação entre Brasil e UE, diz pesquisadora da FGV. Disponível em < <http://www.ibe.usp.br/index.php/pt/noticias/219- crise-economica-mudou-a-relacao-entre-brasil-e-ue-diz-pesquisadora-da-fgv>>. Acesso em 05 nov 2014.

LAZAROU, Elena; FONSECA, Carmen. **O Brasil e a União Europeia: a Parceria Estratégica em busca de significado.** In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (Org.). Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais – 1. Ed. Vol I - Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

LESSA, Antônio Carlos. **Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010).** Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 Nov. 2014.

LESSA, Antônio Carlos. **A diplomacia universalista do Brasil:** a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 41, n. spe, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 Set. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003>.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália. **Bridge Over Trouble Water:** Brasil entre o Mercosul e a União Européia. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010 – 2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 12-39. Disponível em:

<https://www.google.com.br/search?q=Brasil++http://www.kas.de/wf/doc/kas_17329-1522-5-30.pdf?110405194332>. Acesso em: 15 jul. 2014.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=373>>. Acesso em 08 set 2014.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os países em desenvolvimento**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm>. Acesso em 08 set 2014.

PECEQUILO, Cristina Sorenau. **Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais**. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (Org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais* – 1. Ed. - Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

Parlamento Europeu. **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.2.2.pdf >. Acesso em 05 nov 2014.

Plano de Ação Conjunto Brasil – União Europeia. Disponível em <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf>. Acesso em 30 out 2014.

PINO, Bruno Ayllón. **Encuentros y desencuentros en las relaciones de Brasil con la Comunidad Económica Europea (1957-2000)**. REVISTA CIDOB D'AFERSINTERNACIONALS 54-55. España ante la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Fundación CIDOB, 2001.

PINO, Bruno Ayllón. **As relações entre Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na Associação Estratégica**. In: *Desafios para a construção de uma agenda entre Brasil e Europa* / [tradução: Pedro Maia Soares e Mónica Baña]. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, .208 pp – (Série Relações Brasil-Europa ; v.1), 2011.

Portal Brasil. **Zona Franca de Manaus foi prorrogada até 2073**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/08/zona-franca-de-manaus-esta-oficialmente-prorrogada-ate-2073> >. Acesso em 05 nov 2014.

Protocolo de Marraqueche. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/11marraqueche.pdf> >. Acesso em: 20 out 2014.

RENARD, Thomas. **Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships**. Security Policy Brief. Egmont, No. 13, September 2010. Disponível em <http://aei.pitt.edu/15061/1/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>. Acesso 30 out 2014.

RIBEIRO, Daniela M. G. **A política agrícola na agenda de negociações entre a União Europeia e o MERCOSUL**. In: SILVA, Karine de Souza. As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Ed UFSC/Boiteux, 2011. p. 201 – 230.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **À busca de uma nova sociedade internacional**: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI. In OLIVEIRA, Henrique Altemani, LESSA, Antônio Carlos (Org.) Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Karine de Souza. **A Parceria Estratégica entre Brasil e a União Europeia**: Convergências e divergências da agenda bilateral. In: Konrad Adenauer Stiftung. Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa. Série Relações Brasil-Europa. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos. **Organizações Internacionais de Integração Regional**. União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 306 pp, 2013.

STELZER, Joana. **O funcionamento do MERCOSUL e as relações comerciais com a União Europeia**: possibilidades e desafios para distintas integrações. In: SILVA, Karine de Souza. As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Ed UFSC/Boiteux, 2011. p. 245 – 264.

SORNETA, Carla (org). **Estudo de base dos diálogos setoriais União Europeia-Brasil**. *Assistência Técnica ao Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil*. Europaid. 2009.

SUFRAMA. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm> Acesso em 15 de setembro de 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em < http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm >. Acesso em 15 jul 2014.

Diário do Comércio. **Acordo Mercosul-UE dependerá de Doha**. Disponível em < http://diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=acordo_mercosul-ue_dependera_de_doha_&id=119423> . Acesso em 10 de set 2014.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/487065/noticia.htm?sequence=1>> Acesso em 20 set 2014.

SPEKTOR, M. (ed.) **Azeredo da Silveira**: Um depoimento. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

THORSTENSEN, Vera. A OMC – **Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais**. Rev. bras. polít.int. vol. 41 no 2. Brasília Jul/Dec.

1998. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200003 >. Acesso em: 01 mar 2014.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**, São Paulo: Aduaneiras, 2005.

THORSTENSEN, Vera *et all.* **Brasil e União Europeia na OMC: Relações Econômicas, Disputas comerciais, Crise financeira e Câmbio**. In: Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 296 p. . – (Série relações Brasil-Europa)

TRATADO DE LISBOA (2009). Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT> >. Acesso em 25 out 2014.

TRATADO DE ROMA. Disponível em http://www.constitutioneu.eu/cariboost_files/traic_c3_a9_20de_20rome.pdf. Acesso em 31 mar 2014.

VAN ROMPUY Herman. 2010. **We have strategic partnerships, now we need a strategy**. Herman Van Rompuy mensagem passada por video em 14 de setembro de 2010. Disponível em <. <http://vloghvr.consilium.europa.eu/?p=2377> >. Acesso em 20 de outubro de 2014.

VAZ, Alcides. **Brazil's Strategic Partnerships: Origins, Agendas and Outcomes**. The Global Partnerships Grid Series. ESPO, No. 9, 2014.

VIGEVANI,T.; OLIVEIRA, M.; CINTRA,R. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo Social, v. 15, n. 2, São Paulo pp 31 - 61, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2> >. Acesso em 15 out 2014.

VIGEVANI, Tullo (e outros). **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites**. Brasília, I Encontro da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.

ZEIDAN, Rodrigo M. **Evolving Patterns of Trade between Brazil and the European Union 1994-2005**. In: TONDL, Gabriele (Ed.). The EU and Emerging Markets, 12. vol. Horn, Austria: SpringerWienNewYork, 2009. p. 133-165. (European Community Studies Association of Austria (ECSA) Publication Series). Disponível em: < http://download.springer.com/static/pdf/178/bok%253A978-3-211-92662-8.pdf?auth66=1410398388_a97ac1e292726c0ddef3600e00a49abf&ext=.pdf >. Acesso em: 01 ago. 2014.